



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO  
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL

JULIANA PIRES FRITZEN

**VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL: CONTRIBUIÇÕES E DESAFIOS PARA O  
PLANEJAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE  
FLORIANÓPOLIS, SC**

FLORIANÓPOLIS

2014

JULIANA PIRES FRITZEN

**VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL: CONTRIBUIÇÕES E DESAFIOS PARA O  
PLANEJAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE  
FLORIANÓPOLIS, SC**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao  
Departamento de Serviço Social da Universidade  
Federal de Santa Catarina, como requisito parcial  
para a obtenção do título de Bacharel em Serviço  
Social.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Rúbia dos Santos.

FLORIANÓPOLIS

2014

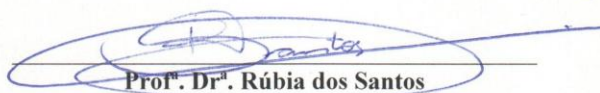
JULIANA PIRES FRITZEN

**VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL: CONTRIBUIÇÕES E DESAFIOS PARA  
O PLANEJAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO  
MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS, SC**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Serviço Social da  
Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito parcial para a obtenção do  
título de Bacharel em Serviço Social.

Florianópolis, 16 de Julho de 2014

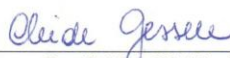
**BANCA EXAMINADORA**



**Prof.ª Dr.ª Rúbia dos Santos**

Departamento de Serviço Social UFSC

**Orientadora**



**Prof.ª Me. Cleide Gessele**

Departamento de Serviço Social FURB

**Primeira Examinadora**



**Prof.ª Me. Daniele Cima Cardoso**

Departamento de Serviço Social UFSC

**Segunda Examinadora**

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, pela oportunidade de fazer parte do teatro da vida e ser autora da minha própria história.

Agradeço e dedico este trabalho aos meus pais, que tornaram isso possível, pelo exemplo de luta e de persistência. A meu pai por nunca ter desistido apesar dos revezes, e ter de alguma forma possibilitado as condições para que eu hoje dispusesse de ensino de qualidade e formação, principalmente por ter acreditado no meu potencial para isso. Dedico especialmente à minha mãe (*in memoriam*) a realização deste sonho tão meu quanto dela, pois sei que sonhava em terminar seus estudos e em ingressar na faculdade. Obrigada pelo dom da vida, e por eu saber que mesmo longe está presente em todos os momentos.

Agradeço profundamente a toda minha família, elemento fundamental de suporte e motivação. Agradeço em especial a meu irmão Leandro, pela dedicação e amizade, por ter aguentando meus momentos de TCC, parceiro de uma vida toda. A minha prima Tassiane, que deixou Florianópolis mais familiar, são muitas histórias juntas, obrigada pelo apoio e carinho de sempre!

Agradeço especialmente a Ramón César pelo companheirismo, amor incondicional e motivação, por sempre acreditar em mim e estar presente em todos os momentos da minha vida, muito obrigada!

Também agradeço com muito carinho aos amigos que o tempo e a distância não afastaram, em especial Fernando, Liandra e Vanessa, obrigada por todo carinho e parceria.

Agradeço a toda turma de Serviço Social de 2010.2, foram grandes histórias, companhias e vínculos formados nesses quatro anos. Aprendemos e dividimos muito uns com os outros. Todos contribuíram de forma sem igual para a nossa trajetória acadêmica.

Deixo aqui meu carinho especial à Priscila H. Bueno dos Santos, companheirismo fiel em todos os momentos da graduação e da vida. Sua amizade foi um dos melhores presentes que a universidade me proporcionou. Compartilhamos muitas histórias e com certeza esse percurso não teria sido o mesmo sem você. Muito obrigada!

Dedico este trabalho a toda equipe da Diretoria de Planejamento da SEMAS pelo grande apoio e suporte no processo de estágio, por terem tornado essa fase da minha trajetória acadêmica tão repleta de aprendizado e crescimento. Não haveria lugar melhor para ter passado pela experiência de estágio do que com vocês. Obrigada especialmente a Káthia, Rita e Cristina minhas supervisoras de estágio pela dedicação e compreensão nesse um ano meio

de estágio. Também agradeço com muito carinho as companheiras de equipe Fernanda, Laura, Taiza e Renata, as quais posso falar com orgulho que são exemplos de profissionais para mim.

Agradeço a prezada professora Ana Maria Baixa Cartaxo, pela prestatividade, paciência e comprometimento nas aulas de estágio obrigatório, por ter sido fonte inesgotável de conhecimento, perseverança e de instigação para que eu pudesse desenvolver meus estudos frente ao campo de estágio e ao próprio TCC, agradeço imensamente pelas oportunidades de aprendizado.

Agradeço com muito carinho a Professora Teresa Kleba Lisboa, pelo apoio e dedicação, por ter tornado esta jornada acadêmica ainda mais especial. Obrigada pelas oportunidades de aprendizado, de conhecimento e pelo companheirismo em todos os momentos. Com certeza o seu apoio foi fundamental em minha graduação.

A prezada professora Andréa Fuchs meu muito obrigado por todas as iniciativas e possibilidades transmitidas em sala de aula na disciplina de projeto de TCC, percursora, foi a primeira a se aventurar e abraçar minhas ideias do TCC. Sua criatividade, disposição e conhecimento foram elementos que impulsionaram a concretização deste trabalho.

Agradeço com enorme apreço as professoras que aceitaram o convite para minha banca Daniele Cima Cardoso e Cleide Gessele, pela disposição e compromisso frente ao meu trabalho, por participarem desse momento tão importante e por terem contribuído na minha formação para que eu chegasse até aqui.

Agradeço especialmente a professora orientadora Rúbia dos Santos pela disponibilidade, paciência e empenho na elaboração deste trabalho. Foram muitas orientações, encontros, telefonemas, *e-mails* para chegar até aqui. Obrigada por acreditar em mim e na minha proposta de estudo, tal suporte e motivação foram fundamentais para a realização deste trabalho.

*“Apenas quando somos instruídos pela realidade é que podemos mudá-la.”*

(Bertold Brecht)

FRITZEN, Juliana Pires. **Vigilância Socioassistencial: Contribuições e desafios para o planejamento da Política de Assistência Social no Município de Florianópolis, SC.** Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social). Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2014.

## **RESUMO**

Este Trabalho de Conclusão de Curso tem por finalidade conhecer quais as contribuições e os desafios vivenciados pelas ações iniciadas de Vigilância Socioassistencial no planejamento da Política de Assistência Social no município de Florianópolis, SC. Para tanto se buscou uma metodologia plural, mediante pesquisa qualitativa, com levantamento bibliográfico e empírico. Foi realizado levantamento bibliográfico acerca do tema, em documentos institucionais, como leis, planos, regimentos entre outros. O instrumento de coleta de dados foi a entrevista semiestruturada aplicada a doze profissionais do Sistema Único de Assistência Social – SUAS de Florianópolis, no intuito de identificar suas percepções e envolvimento nesta função da Política. O objetivo central da Vigilância Socioassistencial é fundar sua análise na adequação entre as necessidades da população e os serviços socioassistenciais ofertados, entendendo esse processo a partir de uma perspectiva de território. A Vigilância deve ser realizada por intermédio da produção, sistematização, análise e disseminação de informações territorializadas de vulnerabilidades e riscos sociais. Sendo assim é um instrumento de caráter protetivo, preventivo e, sobretudo, a partir de seus dados públicos, de participação e controle social. Pretende-se a partir deste estudo contribuir para sinalizar a importância da discussão em torno da Vigilância Socioassistencial, função pública privilegiada de informações, que tem suas ações vinculada à Gestão do SUAS, sendo processo imprescindível para o planejamento e gestão social, com vistas a efetivar a garantia dos direitos socioassistenciais.

**Palavras-chave:** Política de Assistência Social; Vigilância Socioassistencial; Planejamento; Gestão social; Direitos Socioassistenciais.

## **LISTA DE FIGURAS**

<b>FIGURA 1</b> – Funções da Política Nacional de Assistência Social.....	49
<b>FIGURA 2</b> – Processo de atuação da Vigilância Socioassistencial.....	52



## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

**APAE** – Associação de Pais e Amigos do Excepcional

**BNH** – Banco Nacional de Habitação

**CadSUAS** – Cadastro Nacional do Sistema Único de Assistência Social

**CECAD** – Consulta, Seleção e Extração de Informações do CadÚnico

**CEME** – Central de Medicamentos

**CF/88** – Constituição Federal de 1988

**CIB** – Comissão Intergestores Bipartite

**CIT** – Comissão Intergestores Tripartite

**CLT** – Consolidação das Leis Trabalhistas

**CNAS** – Conselho Nacional de Assistência Social

**CNSS** – Conselho Nacional de Serviço Social

**CMAS** – Conselho Municipal de Assistência Social

**CRAS** – Centro de Referência de Assistência Social

**CREAS** – Centro de Referência Especializado de Assistência Social

**DATAPREV** – Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social

**DSC** – Discurso do Sujeito Coletivo

**ECA** – Estatuto da Criança e do Adolescente

**FHC** – Fernando Henrique Cardoso

**FMAS** – Fundo Municipal de Assistência Social

**FUNABEM** – Fundação Nacional do Bem Estar do Menor

**FNAS** – Fundo Nacional de Assistência Social

**IAPAS** – Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social

**IAPs** – Institutos de Aposentadorias e Pensões

**IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

**IDH** – Índice de Desenvolvimento Humano

**IDV** – Sistema de Identificação de Domicílios em Vulnerabilidade

**IGD-SUAS** – Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social

**INSS** – Instituto Nacional do Seguro Social

**INPS** – Instituto Nacional de Previdência Social

**INAMPS** – Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social

**LBA** – Lei da Brasileira de Assistência

**LDO** – Lei de Diretrizes Orçamentárias

**LOA** – Lei Orçamentária Anual

**LOAS** – Lei Orgânica de Assistência Social

**LOS** – Lei Orgânica da Saúde

**MDS** – Ministério do Desenvolvimento Social

**MI-SAGI** – Matriz de Informações Sociais

**MPAS** – Ministério da Previdência e Assistência Social

**MTPS** – Ministério do Trabalho e Previdência Social

**NIS** – Número de Identificação Social

**NOB**– Norma Operacional Básica

**NOB-SUAS** – Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social

**NOB-RH** – Norma Operacional Básica de Recursos Humanos

**PAIF** – Serviço de Proteção e Atendimento Integral a Família e ao Indivíduo

**PAEFI** – Serviço de Proteção e Atendimento Especial à Família e ao Indivíduo

**PNAS** – Política Nacional de Assistência Social

**PSB** – Proteção Social Básica

**PSE** – Proteção Social Especial

**PPA** – Plano Plurianual

**RI-SAGI** – Relatórios de Informações Sociais

**RMA** – Registro Mensais de Atendimentos

**SEMAS** – Secretaria Municipal de Assistência Social

**SESAS** – Secretaria da Educação, Saúde e Assistência Social

**SINPAS** – Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social

**SISC** – Sistema de Informações do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos

**SMCAIFDS** – Secretaria Municipal da Criança, Adolescente, Idoso, Família e Desenvolvimento Social

**SUAS** – Sistema Único de Assistência Social

**SUS** – Sistema Único de Saúde

**TCLE** – Termo de Consentimento Livre Esclarecido

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>2. POLÍTICAS SOCIAIS: BREVE HISTÓRICO E FUNDAMENTAÇÃO .....</b>	<b>15</b>
2.1 AS POLÍTICAS SOCIAIS NO CONTEXTO BRASILEIRO: DA GÊNESE AO MOMENTO ATUAL .....	20
2.2 POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: AVANÇOS E DESAFIOS.....	27
<b>3. GESTÃO SOCIAL: PRESSUPOSTOS E PROBLEMATIZAÇÃO .....</b>	<b>38</b>
<b>3.1 O PROCESSO DE PLANEJAMENTO COMO ELEMENTO IMPRESCINDÍVEL DA GESTÃO SOCIAL .....</b>	<b>43</b>
3.2 CONTEXTUALIZAÇÃO DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL .....	47
<b>4. POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E AS AÇÕES DE VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL NO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS .....</b>	<b>62</b>
4.1 BASES TEÓRICO-METODOLÓGICAS DA PESQUISA .....	62
4.1.1 Técnicas de pesquisa e análise dos dados.....	64
4.1.2 Cenário de estudo e sujeitos de pesquisa.....	65
4.1.3 Análise dos dados .....	68
4.1.3.1 Contextualizando a Política de Assistência Social no Município de Florianópolis .....	70
4.4.1 Diretoria de Planejamento, Monitoramento e Gestão da Informação – SEMAS .....	73
4.4.2 Percepção dos trabalhadores da Secretaria Municipal de Assistência Social de Florianópolis acerca da Vigilância Socioassistencial .....	79
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>98</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>101</b>
<b>APÊNDICES .....</b>	<b>110</b>
APÊNDICE A – Roteiro de Entrevistas I – Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS) do Município de Florianópolis, SC. ....	110
APÊNDICE B – Roteiro de Entrevistas II – Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS) do Município de Florianópolis, SC. ....	112
APÊNDICE C – Quadro de Análise de Entrevistas .....	114
APÊNDICE D – Termo de Consentimento Livre Esclarecido .....	115
<b>ANEXOS .....</b>	<b>117</b>
ANEXO A – Plano de Metas da Secretaria Municipal de Assistência Social .....	117

## 1. INTRODUÇÃO

A Assistência Social, enquanto política pública de Proteção Social, inserida no tripé da Seguridade Social brasileira, teve avanços significativos nos últimos anos. A começar pela Constituição Federal de 1988 - CF/88 (BRASIL, 1988) que aprovou a Política de Assistência Social, rompendo com a lógica assistencialista e passando a garanti-la como um direito social. A partir dos artigos 203 e 204 da CF/88 formula-se e aprova-se a Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS (BRASIL, 1993), que inicia o processo de gestão pública e participativa da Assistência Social no Brasil.

Em 2004, através da aprovação da Política Nacional de Assistência Social – PNAS (BRASIL, 2004) – cria-se o Sistema Único de Assistência Social - SUAS, sendo este um sistema público não contributivo, descentralizado e participativo, tendo por função a Gestão da Assistência Social no campo da Proteção Social brasileira. O SUAS vem definir e organizar elementos fundamentais e imperativos à execução da Política de Assistência Social, estabelecendo a normatização e padronização dos serviços, dos atendimentos, dos indicadores de avaliação e dos resultados. O SUAS é um modelo de gestão que vem gerir a operacionalização das ações da Política de Assistência Social.

Para a PNAS (BRASIL, 2004) os serviços socioassistenciais no SUAS são organizados segundo as seguintes referências: vigilância social, proteção social e defesa social e institucional. A Vigilância Social refere-se à: “Produção, sistematização de informações, indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social que incidem sobre famílias/pessoas [...]”. (BRASIL, 2004. p. 38).

A Vigilância, desta forma, deve apoiar atividades de planejamento, organização e execução de ações desenvolvidas pela gestão e pelos serviços, produzindo e analisando informações territorializadas sobre as situações de vulnerabilidade e risco que incidem sobre famílias e indivíduos e sobre os padrões de oferta dos serviços e benefícios socioassistenciais, para tanto “[...] considerando questões afetas ao padrão de financiamento, ao tipo, volume, localização e qualidade das ofertas e das respectivas condições de acesso”. (BRASIL, 2014, p. 9). O panorama proposto pela Vigilância visa à responsabilização do Estado para o enfrentamento das questões apresentadas, uma vez que as tornam mais visíveis e palpáveis nas políticas sociais.

Partindo dessas reflexões o objeto de pesquisa deste trabalho diz respeito às contribuições e aos desafios da Vigilância Socioassistencial para o planejamento da Política

de Assistência Social no município de Florianópolis - SC. Para tanto se procura neste trabalho perscrutar os seguintes objetivos específicos: resgatar historicamente a inserção da Diretoria de planejamento, monitoramento e gestão da informação na Secretaria Municipal de Assistência Social em Florianópolis - SEMAS, assim como a implantação das ações de Vigilância Socioassistencial junto à Gestão do SUAS; conhecer quais as ações e estratégias pensadas pelo trabalho iniciado de Vigilância Socioassistencial no município quanto ao fluxo institucional de coleta das informações dos diversos serviços da Política de Assistência Social; conhecer quais as estratégias utilizadas para assegurar a confiabilidade das informações coletadas nos serviços da Política Municipal de Assistência Social; conhecer como está estruturada e organizada a equipe que trabalha nas ações iniciadas de Vigilância Socioassistencial no município de Florianópolis; analisar quais os objetivos e funções da Vigilância Socioassistencial no planejamento das ações na Política de Assistência Social e por fim verificar quais as principais demandas e problemáticas perpassam a Vigilância Socioassistencial frente a sua materialização e efetivação na gestão do SUAS.

Em termos de metodologia utilizou-se a pesquisa bibliográfica e empírica, sendo estas de caráter qualitativo e exploratório. Foram analisados documentos institucionais disponibilizadas pela SEMAS, que perpassam a temática de estudos, como relatórios de atendimento, planos, leis municipais entre outros documentos. A pesquisa empírica foi realizada com doze trabalhadores da SEMAS sobre a temática Vigilância Socioassistencial. Os profissionais foram escolhidos de acordo com indicação de suas respectivas Diretorias elencando-se os critérios para escolha dos profissionais que atuam em seu serviço com equipe mínima completa e maior fluxo de atendimento e que consentiram e estavam disponíveis para realizar esta atividade. Para realização das entrevistas foi aplicado questionário estruturado qualitativo. A análise das entrevistas se deu de acordo com o Discurso do Sujeito Coletivo – DSC, averiguando-se o alcance das respostas coletivas aos objetivos propostos.

A proposta deste estudo visa preencher lacunas teóricas e empíricas direcionadas para a temática em questão, uma vez que o referencial teórico em torno da Vigilância Socioassistencial no Planejamento da Política de Assistência Social é escasso tanto em sua perspectiva de produção acadêmica como na produção voltada para área de atuação profissional.

Dessa forma, na primeira parte do trabalho será problematizado um breve histórico e fundamentação das Políticas Sociais. Em seguida serão retratadas as Políticas Sociais no contexto brasileiro da sua gênese ao momento atual e por fim se fará uma análise da Política de Assistência Social, quanto aos seus avanços e desafios.

Na segunda seção será privilegiada a discussão em torno da Gestão social, apresentando seus pressupostos e problematização, bem como seus instrumentos fundamentais: o Planejamento e a Vigilância Socioassistencial. Buscar-se-á a contextualização destes instrumentos, em especial da Vigilância, tema deste trabalho, apresentando-se sua fundamentação legal, conceitos-chaves e suas contribuições e desafios frente à Política de Assistência Social.

No último item será realizada uma reflexão sobre a Política de Assistência Social no Município de Florianópolis, trazendo-se um breve histórico de sua implantação assim como a implantação da Diretoria de Planejamento, Monitoramento e Gestão da Informação da SEMAS e a inserção das ações de Vigilância Socioassistencial desta Diretoria. Para tanto se fundamentará na análise das informações trazidas pela entrevista do técnico Gestor da Diretoria de Planejamento e da pesquisa documental. Também serão abordadas, a fim de conhecer qual a percepção dos trabalhadores do SUAS sobre a Vigilância Socioassistencial, as entrevistas dos profissionais da SEMAS, reconhecendo no município quais as principais contribuições e desafios da Vigilância Socioassistencial para o Planejamento e Gestão da Política Municipal de Assistência Social.

## 2. POLÍTICAS SOCIAIS: BREVE HISTÓRICO E FUNDAMENTAÇÃO

Para compreender a conjuntura na qual se insere a Política de Assistência Social, é fundamental resgatar o legado da própria configuração das políticas sociais<sup>1</sup> em seu contexto mais amplo e como essa historicidade ainda tem seus reflexos nos dias de hoje. Partindo dessa premissa, ao se contextualizar a história, verifica-se, com base em Behring e Boschetti (2011), que não se pode imprimir com exatidão um momento específico de surgimento das políticas sociais, contudo sua origem está associada à ascensão do capitalismo marcado pela revolução industrial, a luta de classes a ela atrelada e do desenvolvimento da intervenção estatal.

O surgimento das políticas sociais foi gradual e diferenciado entre os países, dependendo, dos movimentos de organização e pressão da classe trabalhadora do grau de desenvolvimento das forças produtivas, e das correlações e composições de força no âmbito do Estado. Os autores são unânimes em situar o final do século XIX como período em que o Estado capitalista passa a assumir e a realizar ações sociais de forma mais ampla, planejada, sistematizada e com caráter de obrigatoriedade. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 64).

O avanço desenfreado do capitalismo resultou no acirramento das expressões da questão social<sup>2</sup>, assim como em mudanças na conjuntura da sociedade, por parte da tomada de consciência da classe trabalhadora, da pressão social frente às demandas de classe e na confrontação às ações estatais, exigindo novas funções do estado e a ampliação de suas responsabilidades. As políticas e projetos sociais instituíram respostas às pressões populares em formas de sistemas precários que incorporavam princípios da lógica do seguro<sup>3</sup> e da lógica do assistencialismo, advindos do modelo capitalista, neste sentido, pode-se evidenciar que as

<sup>1</sup> Para Faleiros (2000, p. 59) “se há um campo onde se torna necessário considerar o movimento real e concreto das forças sociais e da conjuntura, é o da política social.” Desse modo “[...] a política social é uma gestão estatal da força de trabalho, *articulando* as pressões e movimentos sociais dos trabalhadores com as *formas* de reprodução exigidas pela valorização do capital e pela manutenção da ordem social [...]”. (FALEIROS, 2000, p. 64). A noção de política social apresentada vai ao encontro do pensamento de Werneck (2009, p. 19), que afirma “políticas sociais, são, portanto, ações, “teias de decisões” que incidem sobre práticas”. “O que é nomeado como política social em determinado contexto depende das escolhas que se manifestam no âmbito governamental, que, por seu turno, revelam a prevalência não só de uma dada percepção do que é social, como, e, sobretudo, de uma percepção seletiva dos aspectos do social dignos de intervenção”. (WERNECK, 2009, p. 20).

<sup>2</sup> Segundo Iamamoto e Carvalho (1983, p. 77), “A questão social não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu egresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção mais além da caridade e repressão”.

<sup>3</sup> A lógica do seguro é a lógica que estabelece critérios para se acessar os direitos sociais, sendo um tipo de proteção limitante e excludente, pois nessa lógica, só tem direito ao seguro quem é trabalhador e contribui. Para Marshall (1967, 81 apud Behring e Boschetti, 2011, p. 93) “os seguros foram iniciados timidamente sob a óptica privada e destinados a reduzidas categorias profissionais no final do século XIX e se espalharam no início do século XX [...]”.

políticas sociais surgiram como uma estratégia para regular a relação entre o Estado e a Sociedade Civil.

Neste período, se faz fundamental posicionar as significantes oscilações que a economia capitalista sofreu em sua organização produtiva, econômica e comercial que em sua gênese foram desencadeados pela Crise de 1929<sup>4</sup>. A crise ocasionou grandes problemáticas na estrutura capitalista como o desemprego, a inflação, a alta taxa de juros, entre outros problemas. John Keynes viria pensar sobre a crise e procurar respostas para a mesma, através do *New Deal*<sup>5</sup>, propondo uma política do Pleno emprego com o investimento do Estado frente às demandas sociais possibilitando a minimização dos efeitos da crise e da possibilidade de reativação do consumo por parte da população. O keynesianismo<sup>6</sup>, como ficou conhecido o pensamento de Keynes, viria a agregar-se ao Fordismo no chamado keynesianismo-fordismo<sup>7</sup>, apresentando estratégias de respostas à crise do capital na época.

Após a crise de 1929-1932 e ainda mais após a Segunda Guerra Mundial 1939-1945, de acordo com Behring e Boschetti (2011) o capitalismo vai se configurar enquanto um processo de monopolização do capital, caracterizado por constituir empresas privadas e públicas através da interferência do Estado na economia e no mercado. E isso só foi possível através das políticas chamadas keynesianas, apostando na regulação estatal frente à ampliação de políticas, programas e serviços sociais para se ampliar conjuntamente a produção e o consumo. “Se os seguros sociais são medidas de valorização da força de trabalho, eles

---

<sup>4</sup> “Esse período também é conhecido como a Grande Depressão. Foi a maior crise econômica mundial do capitalismo até aquele momento. Uma crise que se iniciou no sistema financeiro americano, a partir do dia 24 de outubro de 1929, quando a história registra o primeiro dia de pânico na Bolsa de Nova Iorque. A crise se alastrou pelo mundo, reduzindo o comércio mundial a um terço do que era antes”. (BEHRING, s/d, p. 8).

<sup>5</sup> Pereira (2011, p. 45) interpreta o *New Deal* enquanto “[...] audacioso Plano de governo do Presidente norte-americano Franklin Delano Roosevelt, aplicado entre os anos 1933-1940, para combater os efeitos da Grande Depressão econômica e recuperar a prosperidade dos Estados Unidos. Esse Plano, que recebeu o nome de New Deal (Nova Política), e previa intervenções estatais defendidas, de forma inovadora e antiliberal (embora capitalista), por Keynes [...]”. Pereira ainda afirma que as ações propostas pelo New Deal se chocavam com a perceptiva liberal, “[...] Por isso, o New Deal não teve uma execução tranquila. [...] A principal queixa, proveniente de industriais e de setores conservadores, era de que a Nova Política estava fazendo interferências indevidas, ou impróprias, na liberdade do mercado e sustentando um sistema imperativo que deveria ser radicalmente revisto”. (PEREIRA, 2011, p. 46).

<sup>6</sup> Para Behring e Boschetti (2011, p. 83) “Preocupado em compreender a crise de 1929 e em encontrar respostas para ela, John Maynard Keynes (1883-1946), em seu clássico livro *Teoria geral do emprego, do juro e da moeda*, publicado em 1936, defendeu a intervenção estatal com vistas a reativar a produção. Ele se referia a uma maior intervenção do Estado na economia [...]”. Behring e Boschetti (2011, p. 84) ainda apontam que “O Estado, com o keynesianismo, tornou-se produtor e regulador, o que não significa o abandono do capitalismo ou a defesa da socialização dos meios de produção. Keynes defendeu a liberdade individual e a economia de mercado, mas dentro de uma lógica que rompia com a dogmática liberal-conversadora da época”.

<sup>7</sup> “Ao keynesianismo agregou-se o pacto fordista – da produção em massa para o consumo de massa e dos acordos coletivos com os trabalhadores do setor monopolista em torno dos ganhos de produtividade do trabalho. O fordismo, então, foi bem mais que uma mudança técnica, com a introdução da linha de montagem e da eletricidade: foi também uma forma de regulação das relações sociais, em condições políticas determinadas”. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 86).



também estimulam o consumo e mantêm o processo de acumulação”. (FALEIROS, 2000, p. 76).

Apesar da origem do seguro social estar associada à Alemanha em 1883, com o projeto do Chanceler Otto von Bismarck<sup>8</sup>, um grande avanço que se observa no campo da proteção social, deu-se na Inglaterra em plena Segunda Guerra Mundial, através do Plano de Beveridge<sup>9</sup>, que trouxe para o centro das discussões a responsabilidade estatal sobre as demandas sociais, a fim de gerar ações concretizadoras do bem-estar social e da chamada seguridade social, evocando um caráter de universalidade, contrapondo-se à mera lógica securitária apresentada por Bismarck.

Essas mudanças da configuração societária aferindo na incorporação de direitos sociais, no incremento de políticas sociais de caráter universal e de combate à pobreza e as demais mazelas advindas da contradição capital *versus* trabalho, resultam na mudança de um Estado Liberal para o chamado Estado de Bem-estar<sup>10</sup>. Esse modelo de Estado de Bem-estar social viria a ser adotado pela maioria dos países capitalistas no período dos anos 1930 aos 1960, que apesar de grandes avanços frente às conquistas dos direitos sociais, guiava-se contraditoriamente na ideia de dupla ação do Estado, ao mesmo tempo em que intervia no mercado, intervia nas expressões da questão social<sup>11</sup>. Neste contexto não pode ser entendido como a quebra da tradição do liberalismo, mas tentativas de um chamado “socialismo liberal” (ARANHA, 1993, p. 229) que de certa forma em suas próprias contradições acaba por manter

---

<sup>8</sup> “O primeiro seguro social de que se tem notícia foi instituído por Bismarck, na Alemanha, nos anos 1880. Não resultou do jogo parlamentar como ocorreu, a partir de então, em vários outros países. Mas foi uma opção claramente política, que tinha por objetivo o enfrentamento do movimento operário e conformava uma proposta intencional de organização do universo do trabalho – o corporativismo submetido ao Estado – e de controle social – leia-se ‘do’ social”. (TAMPKE, 1981 apud WERNECK, 2009, p. 23).

<sup>9</sup> William Henry Beveridge (1879-1963) economista britânico elaborou em plena Segunda Guerra Mundial o chamado Plano Beveridge, em que propunha uma nova lógica de configuração das políticas sociais com o principal objetivo de luta contra a pobreza, “os direitos são universais, destinados a todos os cidadãos incondicionalmente ou submetidos a condições de recursos (teste e meios), e o Estado deve garantir mínimos sociais a todos em condições de necessidade. O financiamento é proveniente dos impostos fiscais [...] e a gestão é pública, estatal. Os princípios fundamentais do sistema beveridgiano são unificação institucional e a uniformização dos benefícios”. (BEVERIDGE, 1943; MARSHALL, 1967; PALIER e BONOLI, 1995; CASTEL, 1998 apud BEHRING, BOSCHETTI, 2011, p. 97).

<sup>10</sup> “O Estado de Bem-estar Social (*Welfare State*) surge no século XX como um moderno conceito de proteção social”. (PEREIRA, 2011, p. 34). Esse modelo seria “[...] Uma particular forma de regulação social que se expressa pela transformação das relações entre o Estado e a economia, entre o Estado e a sociedade, a um dado momento do desenvolvimento econômico. Tais transformações se manifestam na emergência de sistemas nacionais públicos ou estatalmente regulados de educação, saúde, previdência social, integração e substituição de renda, assistência social e habitação que, a pargas políticas de salário e emprego, regulam direta ou indiretamente o volume, as taxas e os comportamentos do emprego e do salário da economia, afetando, portanto, o nível de vida da população trabalhadora”. (DRAIBE e AURELIANO apud NOGUEIRA, 2001, p. 91).

<sup>11</sup> Para Werneck (2009, p. 24) é possível encontrar em Keynes, Beveridge e demais “intelectuais fabianos” a tentativa de conciliação, na teoria, de justiça social e liberdade individual. Contudo, tal prerrogativa, extrapola a equação atual que soma para o capital e diminui para o social, dessa modo sendo impossível conciliar liberdade individual com o que se entende por justiça social.

e perpetuar o liberalismo, que continuará sempre adverso ao que se entende por democracia, pois não rompe com os grilhões de sua essência.

O capitalismo viria em 1970 a sofrer uma forte crise<sup>12</sup> novamente, alimentada por quedas bruscas da taxa de lucro. Tal crise colocou um novo desafio sobre o capital, em como configurar o Estado para responder a essas questões e na própria configuração das políticas sociais. Segundo Netto “À redução das taxas de lucro, condicionadas também pelo ascenso do movimento operário, que alcançara expressivas vitórias naqueles anos e nos imediatamente anteriores, o capital respondeu com uma ofensiva política e econômica”. (NETTO, 2012, p. 207).

Percebe-se um período marcado pelo crescimento das tecnologias, da informação e da globalização frente a um novo modelo de lucrar, gerar emprego e expandir os lucros, como estratégias de ação circulando a economia em nível mundial. Para tanto como Behring e Boschetti (2011, p. 125) apontam, nesse processo de produção e reprodução do capitalismo houve um esgotamento da perspectiva de regulação keynesiana sobre as desigualdades sociais.

O que se seguiu é conhecido (trata-se do que se denominou “a restauração do capital”) e já foi objeto de larga documentação: a conjunção “globalização” / “neoliberalismo” veio para demonstrar aos desavisados que o capital não tem nenhum “compromisso social” – o seu esforço para romper com qualquer regulação política democrática, extramercado, da economia tem sido coroado de êxito. Erodio-se o fundamento do Welfare State em vários países e a resultante macroscópico-social saltou à vista: o capitalismo “globalizado”, “transnacional”, “pós-fordista”, [...] (NETTO, 2012, p. 207-208).

Na década de 1970, o início da crise do fordismo também apresentou seus sinais, dado a superacumulação do capital, sendo necessário que o capitalismo se organizasse e reestruturasse em um novo sistema. Portanto seria preciso um novo modelo que superasse o fordista-keynesiano. Para Duarte (2005, p.122) houve dois motivos para que o modelo de acumulação fordista começasse a dar sinais de esgotamento, regredindo em seu processo de

---

<sup>12</sup> As razões da crise do sistema capitalista em meados da década de 1970, que provocou a queda da taxa de lucro, segundo alguns autores foram: “[...] quando o governo dos EUA, unilateralmente, altera a relação dólar-ouro (que ancorava o sistema mundial de pagamentos) provocando o fim do sistema de gerenciamento do comércio e das finanças internacionais, estabelecido em 1944 em Bretton Woods [...] (LEITE; FILHO; CORDEIRO, 2011, p. 3). Outro fator foi “O esgotamento do padrão de acumulação capitalista do pós-guerra, o fordismo”. (MONTEIRO; COELHO; SILVA 2005, p. 2). Prevalecendo frente a essa lógica o discurso da “[...] crise fiscal do Estado, como uma das estratégias para reduzir a intervenção estatal no campo das políticas sociais “[...] a política social à apologia do “ajuste” fiscal, como uma das principais medidas adotadas pelo Estado capitalista para o enfrentamento da queda tendencial da taxa de lucro, desencadeada desde meados da década de 1970 até os dias em curso; subvertendo os preceitos constitucionais, subestima-se a garantia dos direitos à lógica fiscal, ou seja, à “lógica do contador”. A viabilização dos direitos sociais, em especial aqueles atinentes à Seguridade Social, pauta-se, neste contexto, segundo as regras de um livro-caixa, do balanço entre crédito e déficit no cofre governamental [...]”. (DAVI et al. 2010, p. 60).

crescimento e expansão. A primeira delas seria a crise “clássica” de superprodução e superacumulação que surgiu no pós-guerra em 1945. A segunda causa seria a reconstituição das bases econômicas e sociais, tendo como pilar o capital financeiro.

Se o Estado social foi um mediador ativo na regulação das relações capitalistas em sua fase monopolista, o período pós-1970 marca o avanço de ideais neoliberais que começam a ganhar terreno a partir da crise capitalista de 1969-1973. Os reduzidos índices de crescimento com altas taxas de inflação foram um fermento para os argumentos neoliberais criticarem o Estado social e o “consenso” do pós-guerra, que permitiu a instituição do Welfare State. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 125).

A crise deflagrada em 1970 segundo Duarte (2005, p. 123) vem se constituir em um terreno fértil para a implantação e difusão da ideologia neoliberal, que em conjunto com a reestruturação produtiva vão se tornar os grandes pilares de enfrentamento da crise do capital. A ideologia neoliberal surgiu no pós-guerra em 1945 e defendia que o Estado não interviesse nos assuntos do mercado e do livre comércio e principalmente, como ressalta Duarte (2005) na economia e com os gastos do Estado de bem-estar social.

Entende-se, por conseguinte, que o neoliberalismo surge como forma de enfrentamento às crises capitalistas, que surgiram no pós-guerra e como uma estratégia de sua sobrevivência, trazendo uma reatualização das ideias liberais, de corte de custos sociais, da flexibilização e precarização do emprego, do aumento de impostos, e da não intervenção do Estado sobre a economia garantindo deste modo o livre comércio. Tais mudanças na forma de gerir o trabalho têm fortes impactos sobre as políticas sociais, resultando no desemprego, cada vez mais longo, a ampliação da oferta de empregos temporários, sem contratos trabalhistas ou carteira de trabalho entre demais precarizações que caminham de maneira totalmente oposta aos direitos e conquistas sociais.

O neoliberalismo e a mundialização do capital são questões fundamentais para se compreender a atual configuração das políticas sociais, que nesse contexto se caracterizam enquanto processos fragmentados, marcados pela falta de ações democráticas e de controle social, tanto na esfera mundial como no contexto brasileiro. As consequências são a falta de transparência e visibilidade da gestão das políticas sociais, colocando a participação e mobilização popular como possibilidades de enfrentamento e não como reais estratégias de superação da lógica de minimização do social.

## 2.1 AS POLÍTICAS SOCIAIS NO CONTEXTO BRASILEIRO: DA GÊNESE AO MOMENTO ATUAL

O Brasil tem profundos impactos na economia e na política devido às crises do capitalismo no seu contexto mundial, mais acentuadas pela crise de 1929-1932, que abre o mercado brasileiro para o comércio internacional, sofrendo forte influência não só sobre o modo de gerir o mercado, a indústria, mas também com grandes repercussões frente às classes sociais, as ações estatais e suas respostas às demandas sociais. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 104).

A primeira mudança que as autoras Behring e Boschetti (2011, p. 106) apontam como resultado do impacto da crise internacional de 1929 foi uma mudança interna na economia do país quanto à correlação de forças das classes dominantes, consequentemente afetando os trabalhadores. Nesse período, o café era o produto mais comercializado no Brasil, contudo, com a crise internacional, que deixou as agroexportadoras cafeeiras vulneráveis, fez com que sua hegemonia fosse abalada e abriu-se espaço para as oligarquias agrárias, do gado, do açúcar, entre outras. Essa transição econômica trouxe novos desafios e movimentos à arena de disputas brasileira, para os quais o país não estava preparado, nesse sentido as ações estatais responderam a essas transformações mobilizadoras em mão dupla: na repressão das lutas dos trabalhadores e em tentativas de regulação do trabalho e dos direitos sociais.

Esse esforço regulatório inicial, segundo Draibe (1990), se deu entre os anos de 1930 e 1943, que podem ser caracterizados como os anos de introdução da política social no Brasil. [...] Em relação ao trabalho, o Brasil seguiu a referência de cobertura de riscos ocorrida nos países desenvolvidos, numa sequência que parte da regulação dos acidentes de trabalho, passa pelas aposentadorias e pensões e segue com auxílios doença, maternidade, família e seguro-desemprego. Em 1930, foi criado o Ministério do Trabalho, e em 1932, a Carteira de Trabalho, a qual passa a ser o documento de cidadania no Brasil: eram portadores de alguns direitos aqueles que dispunham de emprego registrado em carteira. Essa é uma das características do desenvolvimento do Estado social brasileiro: seu caráter corporativo e fragmentado, distante da perspectiva da universalização de inspiração Beveridgiana. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 106).

Nesse período, que configurava o governo de Getúlio Vargas - 1930-1945, têm-se a implantação dos IAPs – Institutos de Aposentadorias e Pensões, os quais iniciam um sistema público, do que viria a ser mais tarde a previdência social nos anos de 1930. Nessa década foram criados também o Ministério da Educação e Saúde Pública, a LBA – Lei Brasileira de Assistência em 1942, entre outras iniciativas que foram verdadeiros marcos na história de criação das políticas públicas brasileiras. Para Behring e Boschetti, (2011, p. 108) esse

período de introdução das políticas públicas no Brasil teve seu desfecho com a promulgação da Constituição de 1937, que vem reconhecer as categorias de trabalhadores frente ao Estado e com a CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas de 1943. Tais medidas acentuaram as lutas sociais, mas ao mesmo tempo selaram o modelo corporativista e fragmentado de reconhecimento dos direitos no Brasil.

Aliada a essas questões e devido à própria conjuntura do país, o suicídio de Vargas em 1954, a renúncia de Jânio Quadros em 1961 e o golpe militar em 1964 que depôs João Goulart (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 110), trouxeram forte instabilidade e discordância sobre os assuntos em pauta nacional e dentre eles a própria discussão de políticas sociais. “Efetivamente, entre 1930 e 1964, não houve, no terreno social, um rompimento decisivo com o *laissez-faire* nem com a antiga estrutura do poder oligárquico da era agroexportadora.” (PEREIRA, 2007, p.130). Portanto com esse cenário complexo com o qual o país se encontrava, a expansão das políticas sociais se deu enquanto um processo lento e dificultoso.

[...] Além disso, dada a fragilidade das instituições democráticas nacionais, a política social brasileira teve seus momentos de expansão justamente nos períodos mais avessos à instituição da cidadania: durante os regimes autoritários e sob o governo de coalizões conservadoras. Isso deu ensejo à prevalência de um padrão nacional de proteção social com as seguintes características: ingerência imperativa do poder executivo; seletividade dos gastos públicos; heterogeneidade e superposição de ações; desarticulação institucional; intermitência da provisão; restrição e incerteza financeira. (PEREIRA, 2007, p. 125-126).

É nesse sentido que a ditadura, ainda no governo de Vargas, se expressa no tratamento da questão social e das reivindicações sociais por meio da repressão e da força bruta, ao mesmo tempo em que para legitimar e camuflar tais ações o governo faz concessão de algumas mudanças frente às demandas sociais. Para Netto (2005 p. 33) “De fato, o Estado ditatorial e o regime político que o expressam haveriam de se constituir num processo dinâmico e contraditório, plasmado pela intercorrência de conflitos e tensões entre os parceiros do pacto contrarrevolucionário [...]”. Ainda nesse processo de repressões, em contrapartida, buscou-se dar de alguma forma legitimidade as políticas públicas por meio da sua expansão e por viés modernizadores (FALEIROS, 2000 apud BEHRING; BOSCHETTI 2011, p. 136). Houve nesse período as institucionalizações na previdência, na saúde e com menor importância, na assistência social, que era basicamente orientada pelos serviços da LBA, houve também a criação de uma política nacional de habitação com a criação do Banco Nacional de Habitação – BNH. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Contudo, ao mesmo passo em que se impulsionavam políticas públicas mesmo restritas quanto ao acesso, como estratégia de busca de legitimidade, a ditadura militar abria espaços para a saúde, a previdência e a educação privadas,

configurando um sistema dual de acesso às políticas sociais: para quem pode e para quem não pode pagar. Essa é uma das principais heranças do regime militar para a política social e que nos aproxima mais do sistema norte-americano de proteção social que do Welfare State europeu. (BEHRING; BOSCHETTI 2011, p. 137).

Todavia esse regime de modernização conservadora<sup>13</sup> aos poucos vai dando sinais de esgotamento, “[...] em função dos impactos da economia internacional, restringindo o fluxo de capitais, e também dos limites internos.” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 137). Havia uma crise econômica a espreita.

Neste cenário, a década de 1980 vai trazer os ranços da ditadura<sup>14</sup> e ao mesmo tempo “[...] avanços políticos e sociais, os quais conferiram à década de 80, ao lado do epíteto de “década perdida”, o de “década da redemocratização”.” (PEREIRA, 2007, p. 152). Década perdida, pois é marcada pelo acirramento da dívida externa que terá profundos impactos sobre o país e que influenciou fortemente a crise vivenciada nesse período. Se expressaram grandes dificuldades econômicas na distribuição não só no Brasil, mas no conjunto da América Latina. Portanto, os efeitos do endividamento foram muitos: empobrecimento generalizado da América Latina, crise dos serviços públicos; desemprego; favorecimento da exportação em detrimento das necessidades internas, entre outros (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 139).

Contudo, é entendida como a década da redemocratização devido ao impulso e efervescência das reivindicações e pressões populares que apareceram no cenário de disputas políticas, demandando cada vez mais a intervenção do Estado frente aos problemas de ordem social. Tal panorama infalivelmente seguiu à promulgação da Constituição Federal em 1988, marcando um período democrático, onde muitos direitos foram reconhecidos e garantidos legalmente. Precisava-se, portanto de um “acerto de contas” para com a sociedade que reivindicava cada vez mais, sendo necessário um reordenamento das políticas sociais que

---

<sup>13</sup> Para Netto (2005) o regime ditatorial se caracteriza como uma *modernização conservadora*. “[...] conduzida no interesse do monopólio: benesses ao capital estrangeiro e ao grande grupo nativo, concentração e centralização em todos os níveis etc. – consagradas inclusive em tentacular reportório operativo e normativo (fora de qualquer controle democrático ou parlamentar) acionado por conselhos e coletivos diretamente atrelados ao grande capital. Elas ilustram o perfil e a estrutura econômico-social do Brasil legados pela ditadura: a internacionalização e a territorialização do imperialismo; uma concentração tal da propriedade e da renda que engendrou uma oligarquia financeira; um padrão de industrialização na retaguarda tecnológica e vocacionado para fomentar e atender demandas enormemente elitizadas no mercado interno e direcionado desde e para o exterior; a constituição de uma estrutura de classes fortemente polarizada, apesar de muito complexa; um processo de pauperização relativa praticamente sem precedentes no mundo contemporâneo; a acentuação vigorosa da concentração geopolítica das riquezas sociais, aprofundando brutais desigualdades regionais. E lograram, ainda, cristalizar uma estrutura estatal-burocrática e administrativa conformada precisamente para gerir este “modelo”.” (NETTO, 2005, p. 31-32).

<sup>14</sup> “O recrudescimento do endividamento externo e suas consequências são dados fundamentais para entender o ocaso da ditadura e nosso passaporte para a crise econômica crônica daqueles anos, após o curto tempo virtuoso do milagre. Na entrada dos anos 1980, tem-se um aprofundamento das dificuldades de formulação de políticas econômicas de impacto nos investimentos e na redistribuição de renda, não só no Brasil, mas no conjunto da América Latina”. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 138).

pudesse responder a essas demandas emergentes na sociedade. O texto constitucional de 1988 vem traduzir propostas que iriam de acordo com a redução das desigualdades sociais, a expansão de programas, projetos sociais e da efetivação do universalismo.

A Constituição Federal de 1988 vem combinar medidas que garantem uma série de direitos sociais, expandindo o acesso a determinados serviços públicos e bens públicos, capaz de atender às necessidades da população (CASTRO; CARDOSO JR, 2005 apud NYCHAI; GODOY, s/d p. 5). Esse processo de inovações quanto às políticas sociais veio trazer questões relevantes, como o aprimoramento do processo de descentralização, que já havia começado no início dos anos 1980 no contexto brasileiro, dando funções e atividades específicas às diversas esferas do governo: união, estados e municípios e também vem trazer uma garantia legal sobre a destinação dos recursos públicos para com as políticas sociais.

Em seguida a promulgação da CF/88, observa-se que no país acontece uma “investida” conversadora. Nesse período, as políticas sociais sofriam fortes desorganizações financeiras e o momento caracterizava-se pela abertura da economia brasileira ao mercado internacional, marcando a demora e “[...] falta de comprometimento do poder público com os preceitos constitucionais”. (DUARTE, 2005, p. 129). A seguridade social, nesse momento, foi um foco desse avanço conversador, e as ações estatais assim como observadas no Governo de Collor<sup>15</sup> deixaram às políticas sociais marcas do processo de implantação fragmentado, clientelista e com fins de apropriação do discurso da Constituição do que com a real preocupação frente a sua efetivação.

A gestão de Itamar Franco -1993-1994 apesar de “herdar” essas mazelas orientadas do governo de Collor, entre elas, o chamado *impeachment*<sup>16</sup> operou um processo que concretamente pudesse aplicar à Seguridade Social<sup>17</sup> o conjunto das políticas de assistência social, previdência social e saúde. O governo de Itamar buscou trazer para a agenda de debate brasileira questões como a miséria, fome e pobreza. Contudo, “[...] com esse legado, somado

<sup>15</sup> “No governo de Collor, as reformas institucionais iam na contramão do conceito de seguridade proposto na Constituição. Como exemplo, podemos citar a extinção do Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS, constituído das seguintes instituições: INPS, INAMPS, IAPAS, FUNABEM, LBA, CEME e DATAPREV, e a criação do Ministério do Trabalho e Previdência Social – MTPS. Retiram-se do Ministério da Previdência Social as instituições ligadas à Saúde e Assistência Social. Cria-se o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS mediante fusão INPS e IAPAS. Buscava-se voltar a Previdência Social para a configuração de seguro social, quebrando a concepção de Seguridade Social construída com base no tripé: Previdência, Assistência e Saúde”. (DUARTE, 2005, p. 129).

<sup>16</sup> Processo que resultou na renúncia do presidente Fernando Collor de Mello, em 29 de dezembro de 1992, após a investigação provocada por denúncias de corrupção divulgadas na imprensa. Dessa forma, Collor foi afastado da presidência e substituído pelo vice-presidente Itamar Franco. “Em 1993, o então vice-presidente Itamar Franco assume, não sem insegurança, a Presidência da República”. (PEREIRA, 2007, p. 164).

<sup>17</sup> De acordo com o art. 194, da Constituição Federal de 1988, “A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”.

à falta de um consistente projeto político, o governo Itamar Franco pouco teve a contribuir para a melhoria das condições sociais da nação”. (PEREIRA, 2007, p. 164). Nessa linha, as políticas sociais seguem a tendência de apropriação da economia externa para financiar os problemas sociais e encontrar soluções para questões como a inflação, marca essa que vai de encontro com o governo posterior de Fernando Henrique Cardoso, FHC - 1995-2002.

O contexto brasileiro caracterizava-se por um avanço desenfreado na economia, na globalização e abertura dos mercados ao exterior, na implantação do real, e uma expansão cada vez maior do pensamento neoliberal frente às políticas sociais, onde o Estado, “[...] deixando de ser o amparo para políticas redistributivas e repassando, pois, para o setor privado lucrativo o papel de provedor de bens e serviços sociais”. (DUARTE, 2005, p. 139). Produzia-se ênfase ao desenvolvimentismo, as inovações tecnológicas e atrelado a tudo isso se tentou conciliar as metas previstas para as políticas sociais. Esse processo iria originar em uma crise, que foi interpretada em âmbito nacional como causada pelo gasto excessivo sem “proveito” na área social. Desse modo para manter a ideologia e a estabilidade do governo, verificou-se o início de reformas das políticas públicas, defendendo a ideia de que deveriam ser planejadas de uma forma melhor assim como o recurso deveria ser utilizado de maneira mais objetiva, evitando-se “desperdícios”. Apesar desse forte discurso reformista era preciso continuar garantindo-se os direitos sociais básicos e isso se deu sobre fortes restrições.

As medidas corretivas que estavam sendo implantadas no Brasil foram mais tardias em relação a outros países na América Latina. Com o início dos anos 1990, após o lançamento do Plano Real e com a eleição do presidente Fernando Henrique Cardoso é o momento em que o neoliberalismo se intensifica e as problemáticas vividas pelo país se agravam ainda mais no âmbito das necessidades e garantias sociais. O neoliberalismo começou a ser implantado no Brasil a partir da década de 1990, na gestão Collor, mas as efetivações dessa medida vão se dar no final do governo Itamar Franco e principalmente na gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso. (DUARTE, 2005). “Fica patente, pois, que o governo FHC elegeu a política monetária como a sua prioridade número um, descuidando-se [...] das políticas propriamente econômicas e, principalmente, das sociais”. (PEREIRA, 2007, p. 169).

Com o neoliberalismo não houve no Brasil uma estabilidade, houve, contudo, redução de emprego nos mercados formais, privatização com cortes públicos a fim de adotar medidas para diminuir a dívida externa, sobrevalorização cambial, juros altos entre outros fatores. O número de pessoas pobres aumentou e se transformaram nos principais alvos das políticas assistenciais, o número de jovens sem escolaridade e sem emprego também aumentou, a



mulher passa a ocupar cada vez mais espaços no mercado de trabalho, porém sua mão de obra é barata e explorada.

Frente a essa realidade, o panorama que se instala às políticas sociais e aos direitos sociais é de descaso e falta de comprometimento quanto aos avanços e às conquistas por parte da luta trabalhista e movimentos sociais, que na Constituição Federal de 1988, com a seguridade social, haviam ganhado materialidade e fundamentação legal.

Assim, a tendência geral tem sido a de restrição e redução de direitos, sob o argumento da crise fiscal do Estado, transformando as políticas sociais [...] em ações pontuais e compensatórias direcionadas para os efeitos mais perversos da crise. As possibilidades preventivas e até eventualmente redistributivas tornam-se limitadas, prevalecendo o já referido trinômio articulado do ideário neoliberal para as políticas sociais, a qual seja: a privatização, a focalização e a descentralização. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 156).

A investida neoliberal, intensificada no governo de FHC, permaneceu escamoteada nos governos seguintes de Luiz Inácio Lula da Silva - 2003-2010 e de Dilma Rousseff - 2010 – atualmente<sup>18</sup>. Ambos reconheceram os vários problemas sociais presentes no cenário brasileiro, assumindo frentes de atuação de caráter emergencial. Podem-se observar ideias similares de atuação do governo de Itamar Franco - 1993-1994, na criação de programas, projetos e demais ações sociais atreladas no combate à fome, à miséria, às desigualdades sociais. Ou seja, ações paliativas e de caráter socorrista. Os governos atuais mantiveram de certa forma estratégias dos governos anteriores afiançando propostas reformistas quanto às políticas sociais.

Não obstante, apesar dos avanços alcançados com esses governos atuais e no enfoque de combate principalmente às questões emergenciais da pobreza, o cenário atual continua a ser contraditório, pois ao mesmo tempo em que efetiva políticas de longo alcance, acaba por focalizar seu atendimento, atuando de maneira isolada as demais, fragmentando o trabalho interdisciplinar e racionando os problemas sociais dos problemas de caráter econômico.

Cohn (1995) afirma que uma das principais problemáticas que emergem desse contexto de focalização e fragmentação das políticas públicas é a dificuldade de articulação entre políticas econômicas e políticas sociais. Sendo necessário cessar a separação que ocorre entre desenvolvimento econômico de desenvolvimento social, entendendo a lógica que existe por detrás dessas ações, que traz um ideário de desmobilização das lutas sociais e de retrocesso às conquistas sociais.

---

<sup>18</sup> Para aprofundar o debate sobre a gestão dos governos atuais ler Pontes (2006); Becker et al. (2010); Costa et al. (2013).

Na arena atual de disputas entre os diferentes interesses de classes, observam-se manobras na área social, como a identificação do mais pobre entre os pobres<sup>19</sup>, aplicando-se medidas focalizadas de “melhorias” que nesse sentido acabam por acirrar ainda mais as desigualdades sociais. “O enfrentamento da desigualdade, cuja presença é de ordem fortemente econômica, passou a ser tratado no âmbito da ordem social”. (SPOSATI, 2011, p. 108).

Somente uma concepção estratégica de políticas econômicas e sociais mais integradas seria capaz de abrir espaço para que o gasto social pudesse acentuar sua natureza redistributiva, na sua dupla dimensão de direito da cidadania e de incorporação dos “não incorporados” através de políticas universais de maior significado transformador [...]. (SOARES, 2000, p. 91).

Expressam-se como desafios atuais às configurações das políticas sociais, desconstruir o modelo fragmentado de sua atuação e constituição, que por vezes atuam em um espaço individual estabelecendo barreiras de comunicação e conexão entre diferentes esferas públicas. Significa, portanto, desmistificar o caráter filantrópico das ações e o reducionismo das políticas sociais ao atendimento das questões de cunho somente econômico<sup>20</sup>, onde é preciso “reposicionar o lugar das políticas sociais no enfrentamento das desigualdades sem se transformar em paliativos à pobreza [...]”. (SPOSATI, 2011, p. 110), ao mesmo tempo é necessário o redimensionamento da atuação social para as questões de ordem coletiva, reveladas frente à estrutura societária, em contraposição a mera análise dos aspectos de caráter individualista.

Ao atentar sobre o debate das políticas sociais se faz fundamental entendê-las enquanto processos eminentemente imbricados às disputas de classes presentes na sociedade. Ao passo em que respondem aos interesses do capital, também são essencialmente fortes estratégias a favor das classes subalternas, pois são garantidoras de direitos sociais, e estes “significam antes de tudo a consagração jurídica de reivindicações dos trabalhadores.” (VIEIRA, 2009, p.

<sup>19</sup> “A opção de calcular com precisão crescente “os mais pobres entre os pobres”, sedimenta segmentos de “excluídos” da própria proteção social. Isso gera uma distorção de sentidos na relação entre os cidadãos e o Estado do ponto de vista dos direitos, criando uma nova estratificação social na base. Isso tem implicações políticas importantes, pois desloca o foco das lutas pelo acesso às riquezas socialmente produzidas, dissociando proteção e direitos sociais”. (MAURIEL, 2010, p. 178).

<sup>20</sup> “Sabemos que permanecem na Política Social brasileira, âmbito privilegiado de nossa inserção profissional, concepções e práticas assistencialistas, clientelistas, primeiro damistas e patrimonialistas. Observamos na rede solidária a expansão de serviços a partir do dever moral, da benemerência e da filantropia (que em si mesmos, não realizam direitos). Ainda encontramos em nosso trabalho uma cultura moralista e autoritária que culpa o pobre por sua pobreza”. (YAZBEK, 2010, p. 154). Para Mauriel (2010, p. 174) “O lugar cada vez mais privilegiado que a pobreza assume no debate sobre política social faz com que as formas adotadas para o enfrentamento da questão social impeçam a generalização dos direitos sociais. [...] A pobreza aparece distanciada dos debates estruturais e transformada em objeto técnico “em si”. [...]”. Sposati afirma que “Volta-se a chamar a atenção para o comportamento de culpabilização do indivíduo pobre pela sua pobreza, deslocando-o das condições reais que determinam sua situação”. (SPOSATI, 2011, p. 111).

144). A análise de política social implica reconhecer seu caráter contraditório, que em sua essência, compreende o movimento do capital, assim como os movimentos sociais que lhes dão concretude. Destarte é essencial apreender a política social enquanto processo que pode “constituir-se em uma ferramenta estratégica para deflagrar a efetiva participação da população, na contramarcha dos processos de subalternização política, expropriação econômica e exclusão sociocultural”. (PAIVA; ROCHA; CARRARO; 2010, p. 173).

## 2.2 POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: AVANÇOS E DESAFIOS

As políticas sociais estão submetidas a uma lógica neoliberal, de corte de custos sociais, de adequação das ações estatais às necessidades do mercado. Essa visão conservadora e reducionista apresenta-se como um retrocesso aos direitos conquistados historicamente. Entender que “A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social”, conforme art. 203 da Constituição Federal de 1988<sup>21</sup> e enquanto “Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através [...] de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas”, como salienta a LOAS (BRASIL, 1993, p. 6), também se submete a essa lógica<sup>22</sup>, significa entender a estrutura societária que a compõem em sua totalidade. Há um retrocesso eminente, mas em contraposição como afirma Boschetti (2008, p. 194) “é necessária uma ampliação da seguridade pública e universal, que continua sendo um horizonte possível e necessário”.

No Brasil, até por volta de 1930, o desenvolvimento da Assistência Social era realizado pelo setor privado, com a participação da Igreja e obras sociais filantrópicas com uma conotação de caridade para com as classes subalternizadas. O Conselho Nacional de Serviço

---

<sup>21</sup> “A CF/88 foi um marco histórico “ao ampliar legalmente a proteção social para além da vinculação com o emprego formal”. Trata-se de uma mudança qualitativa na concepção de proteção que vigorou no país até então, pois inseriu no marco jurídico da cidadania os princípios da seguridade social e da garantia de direitos mínimos e vitais a construção social. Houve uma verdadeira transformação quanto ao *status* das políticas sociais relativamente às suas condições pretéritas de funcionamento. [...] O modelo de proteção social não contributiva não é descontinuísmo de velhas práticas assistencialistas ou de modos de gestão tecnocrática. A CF/88, em seu artigo 204, explicita a clara opção pelo formato democrático de gestão, o que é detalhado pela Loas”. (SPOSATI, 2009, p. 19-20).

<sup>22</sup> “A assistência social nasceu como prática estatal, sob a compreensão liberal, pela qual a cada um cabe suprir por seus próprios meios suas próprias necessidades”. (SPOSATI, 2009, p. 22). Segundo Salvador (2010, p. 615), “A tendência é de brutal corte de direitos e de conquistas sociais, sobretudo no campo da seguridade social. O que está em jogo é avaliação que o mercado fará, particularmente o capital portador de juros [...]”.

Social – CNSS, criado em 1938, no governo de Getúlio Vargas, surge como o marco inicial da história da política de assistência social no país, pois aparece como uma primeira forma de intervenção e participação frente às demandas sociais colocadas e a burocratização imposta pelo sistema estatal.

De acordo com Carvalho (1981, p. 256 apud SPOSATI, 1995, p. 45), contudo, não houve grandes mudanças com a implantação do Conselho Nacional, a assistência continuava a ser gerida por meio de ações filantrópicas, clientelistas e as relações eram burocráticas afastando-se ao alcance do controle social. Não havia participação da sociedade civil, bem como não havia participação por parte das esferas estaduais e municipais, o governo estabelecia acordos e comunicação direta com as instituições de interesse.

A LBA<sup>23</sup>, criada em 1942, considerada a primeira grande instituição na assistência social, de caráter governamental com atuação em âmbito federal, servia para que o Estado institucionalizasse os serviços assistenciais. “Em outubro de 1942, a LBA se torna uma sociedade civil de finalidades não econômicas, voltadas para “congregar as organizações de boa vontade”. (SPOSATI, 2004 p. 19). “Aqui a assistência social, como ação social, é ato de vontade e não direito de cidadania”. (SPOSATI, 2004 p. 20).

Observam-se nitidamente os traços de assistencialismo, do voluntariado e do primeiro damismo na fundação da assistência social, enquanto práticas de caráter nobre e solidário, sendo fortemente exercidas por mulheres. Tais práticas afastavam-se da perspectiva de direitos e cidadania, retirando-se do Estado a obrigatoriedade de intervenção frente às necessidades sociais, e retardando as lutas sociais, processos que dificultaram ainda mais a inserção da assistência social enquanto política pública de direitos.

Forja-se assim uma mentalidade utilitária, que reforça o individualismo, onde cada um é chamado a “se virar” no mercado. Ao lado da naturalização da sociedade – “é assim mesmo, não há como mudar” –, ativa-se os apelos morais à solidariedade, na contraface da crescente degradação das condições de vida das grandes maiorias. (IAMAMOTO, 2006, p. 174).

---

<sup>23</sup> “Essa instituição foi criada para atender às famílias dos pracinhas envolvidos na Segunda Guerra e era coordenada pela primeira-dama, Sra. Darci Vargas, o que denota aquela característica de tutela, favor e clientelismo na relação entre Estado e sociedade no Brasil, atravessando a constituição da política social. Posteriormente, a LBA vai se configurando como instituição articuladora da assistência social no Brasil, com uma forte rede de instituições privadas conveniadas, mas sem perder essa marca assistencialista, fortemente seletiva e de primeiro-damismo, o que só começará a se alterar muito tempo depois, com a Constituição de 1988”. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 108). Para referências e estudos sobre a LBA no estado de Santa Catarina ver Silva (2013).

Nos períodos que se seguem de 1940 a 1964 algumas mudanças são possíveis de se identificar<sup>24</sup>, mas pouco se avançou não só em relação à política de assistência social mais em relação às políticas sociais em geral, devido à instabilidade e falta de consenso entre governos. A assistência social, observando-se o governo de Juscelino Kubitschek - 1956-1961, era realizada pelo CNSS e pela LBA, com forte incentivo à solidariedade e a filantropia. (NUNES, 2009, p. 22). Nesse período percebe-se nitidamente o que Cohn (1995, p. 15) afirma como separação entre políticas econômicas e sociais, acreditava-se que o simples desenvolvimento das políticas econômicas resolveria todos os problemas, inclusive os sociais. Nesse cenário o desenvolvimento econômico traria por consequência o desenvolvimento social “[...] deixar o bolo crescer para depois dividi-lo. Este pensamento tecnocrata dissocia crescimento econômico de desenvolvimento social” (OLIVEIRA; PINTO, 2005, p. 50)

Posteriormente, nesse período, o Brasil vivenciaria a ditadura militar - 1964 até 1985, quando ainda se acreditava no milagre econômico, que viria beneficiar os mais pobres, aferindo na realidade em processos totalmente opostos, com um aumento cada vez mais drástico da pobreza. Já no governo de Arthur da Costa e Silva - 1967 a 1969, a LBA passa a ser Fundação agora vinculada ao Ministério do Trabalho e Previdência Social. Com a extinção desse ministério, contudo, cria-se o Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS em 1974. (NUNES, 2009, p. 22).

Já em 1977, o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social – SINPAS<sup>25</sup> foi criado, apreendia a Assistência Social como pública e agora vinculada ao sistema de proteção social. Após a ditadura militar, o país sofreu um processo de abertura para as lutas e reivindicações sociais que por muito tempo ficaram caladas devido à forte repressão da época. (NUNES, 2009, 22-23). A Constituição Federal de 1988<sup>26</sup>, dessa forma, encontraria terreno fértil para nascer, assim como para proliferar seu sistema de Seguridade Social, marco fundamental para a política de assistência.

---

<sup>24</sup> Mudanças essas ligadas com a Constituição de 1937 em que houve a necessidade de reconhecimento das categorias trabalhistas, que ganharam visibilidade frente ao Estado, e em 1943, outro avanço com a Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT. Behring e Boschetti, (2011, p. 108). Já a partir da Constituição de 1946 foi possível observar um processo de redemocratização no país, dando maior autonomia a Estados e Municípios, contudo ainda submetidos ao governo federal.

<sup>25</sup> “O SINPAS, criado em 1977, era composto por seis órgãos básicos: INAMPS (assistência médica); IAPAS (administração previdenciária); INPS (benefícios previdenciários); LBA (assistência social); FUNABEM (assistência ao menor); e DATAPREV (processamento de dados)”. Disponível em: <<http://www.tecsi.fea.usp.br/>>. Acesso em: 20 jun. 2014.

<sup>26</sup> “[...] E até a promulgação da CF/88 não se dispunha de uma concepção nacional sobre assistência social, embora já existisse há mais de dez anos uma Secretaria Nacional de Assistência Social instalada no Ministério da Previdência e Assistência Social”. (SPOSATI, 2009, p. 15).

Esse processo, apesar de revelar uma tardia inserção<sup>27</sup> da assistência na Constituição enquanto política pública e de dever do Estado, revela também um processo inovador<sup>28</sup>, a partir dessa inclusão, houve a ampliação do campo dos direitos sociais ao mesmo tempo em que se demandou necessariamente que a assistência social, agora política, delimitasse o seu raio de atuação. (SPOSATI, 2009, p. 14). Os avanços trazidos pela Constituição são fundamentais e inovadores, mas lentos em sentido de execução, pois como afirma Yazbek (2004, p. 23) “É um trânsito difícil: o trânsito das práticas de benemerência, filantrópicas, assistencialistas, para o campo das políticas públicas”. Inicialmente não foi possível deflagrar um processo efetivo de mudanças na conjuntura social, levou-se muito tempo para tanto. Segundo Sposati (2009) ao referir-se a Constituição Federal de 1988 afirma que “[...] Todavia o que os constituintes aprovaram foi mais um vir a ser, mais uma intuição para o futuro do que uma racionalidade da então – e até mesmo atual – oferta da assistência social”. (SPOSATI, 2009, p. 15).

Diante do desafio de solidificar os avanços conquistados com a Constituição Federal de 1988, tornou-se necessária à aprovação de leis orgânicas, na tentativa de fundamentar e esmiuçar a política. Esse processo propagou a criação da Lei nº 8.742, de 1993, a Lei Orgânica de Assistência Social. A LOAS<sup>29</sup> vem dizer o que é a Política de Assistência Social, definindo o seu perfil bem como dando a ela sustentação legal. Nesse meio, o antigo CNSS, que já estava passando por um processo de “desmembramento” desde 1986, foi extinto com a criação da LOAS e a criação do Conselho Nacional de Assistência Social em 1993.

---

<sup>27</sup> “Ressalta-se, no entanto, que a adoção do conceito de seguridade social deu-se, no Brasil, com muito atraso. A Declaração Universal dos Direitos do Homem, firmada em 1948, no artigo 85, já estabelecia o direito à seguridade social como direito de todos os povos [...]” assim como “A convenção 102 da Organização Internacional do Trabalho, adotada em Genebra em 28 de junho de 1952 e ratificada pelo Brasil somente em setembro de 2008[...]”. (OLIVEIRA; OLIVEIRA, 2011, p. 8). Já Mauriel (2010, p. 177) afirma: “O que se verifica, contudo, é que a tardia institucionalização da política de assistência acontece num ambiente onde o tratamento da questão social centrado no combate à pobreza focalizada só fez aprofundar o processo de desconstrução simbólica e ideológica da Seguridade Social enquanto base para se pensar e construir as políticas sociais, dificultando justamente o caráter intersetorial que tal política deveria ter com as demais políticas públicas”.

<sup>28</sup> Sposati (2009, p. 14) afirma que “A inclusão da assistência social na seguridade social foi uma decisão plenamente inovadora. Primeiro, por se tratar esse campo como de conteúdo da política pública, de responsabilidade estatal, e não como uma nova ação, com atividades e atendimentos eventuais. Segundo, por desnaturalizar o princípio da subsidiariedade, pelo qual a ação da família e da sociedade antecedia a do Estado. O apoio a entidades sociais foi sempre o biombo relacional adotado pelo Estado para não quebrar a mediação da religiosidade posta pelo pacto Igreja-Estado. Terceiro, por introduzir um novo campo em que se efetivam os direitos sociais”.

<sup>29</sup> A LOAS foi sancionada em 7 de dezembro de 1993, porém sua primeira formulação marca a data de 1990, contudo, o presidente Fernando Collor, orientado sobre a lógica neoliberal que vigorava nos anos 1990 em seu auge expansionista vetou a promulgação, pois segundo ele “a proposição não estava vinculada a uma assistência social responsável”. (SPOSATI, 2008, p. 49 apud NUNES, 2009, p. 24). Para tanto, o processo de promulgação em 1993 foi fruto de fortes lutas e movimentos sociais. A LOAS veio regulamentar os artigos 203 e 204 da CF/88 e deu início ao processo de gestão pública e participativa da Assistência Social, por meio dos Conselhos deliberativos e paritários nos âmbitos nacionais, estaduais, do Distrito Federal e Municipais, bem como a realização das conferências. (NOB/SUAS) (BRASIL, 2005 p. 82).

[...] inegavelmente, a LOAS não apenas introduz novo significado para a Assistência Social, diferenciando-a do assistencialismo e situando-a como política de Seguridade voltada à extensão da cidadania social dos setores mais vulnerabilizados da população brasileira, mas também aponta a centralidade do Estado na universalização e garantia de direitos e de acesso a serviços sociais qualificados, ao mesmo tempo em que propõe o sistema descentralizado e participativo na gestão da Assistência Social no País, sob a égide da democracia e da cidadania. (YAZBEK, 1997, p. 9).

A LOAS traz algumas inovações para a política de assistência, como se pode observar em suas diretrizes, a partir da descentralização político administrativa<sup>30</sup>, do comando único<sup>31</sup> em cada esfera do governo, na garantia da participação popular desde o processo de formulação e planejamento das ações até a sua implantação e a primazia do Estado na condução da Política de Assistência Social. (BRASIL, 2009). A LOAS dessa maneira, para garantir ações descentralizadas e participativas frente à política de assistência, aponta espaços de deliberação, pactuação e articulação das questões emergentes à assistência social. São instâncias de negociação e pactuação a Comissão Intergestores Bipartite – CIB e a Comissão Intergestores Tripartite – CIT<sup>32</sup>, e de deliberação o Conselho Nacional de Assistência Social, os Conselhos Estaduais, do Distrito Federal e Municipais de Assistência Social, bem como as Conferências de Assistência Social. (BRASIL, 2009, p. 13).

Compreender que foi através dos movimentos e lutas sociais que a política de assistência atingiu o patamar de política pública e gratuita, ainda em processo de construção, coloca como questão central a garantia e efetivação da participação através desses espaços participativos. Tais espaços, contudo, não são neutros. Segundo Gohn (2001, p. 7), os conselhos<sup>33</sup> são “canais de participação que articulam representantes da população e membros

<sup>30</sup> De acordo com o art. 204 da Constituição Federal de 1988, as ações governamentais na área de assistência serão realizadas com base em certas diretrizes, dentre elas encontra-se a “descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes de assistência social”. Segundo a LOAS (BRASIL, 1993, p. 13), “A descentralização político-administrativa das ações governamentais na área da assistência social é reforçada com a implantação de instâncias de articulação, negociação, pactuação e deliberação”.

<sup>31</sup> O Comando Único é uma das diretrizes da Política de Assistência Social, diz respeito a um processo de descentralização das ações da assistência social do âmbito das esferas do governo: federal, estadual e municipal.

<sup>32</sup> A NOB de 1997 trouxe a criação das Comissões Intergestoras Bipartites – CIB e Comissões Intergestoras Tripartite – CIT configurando-se enquanto instâncias de articulação e pactuação das questões apresentadas a Assistência Social, envolvendo gestores de âmbito municipal, estadual ou federal. De acordo com a (NOB/SUAS) (Brasil, 2012, p. 13) Comissão Intergestores Bipartite – CIB e a Comissão Intergestores Tripartite – CIT “objetivam a negociação dos aspectos operacionais da gestão do sistema descentralizado e participativo da Assistência Social. As pactuações no âmbito dessas comissões devem ser publicadas, inseridas na rede articulada de informações para a gestão da assistência social e encaminhadas, pelo gestor, para apreciação e aprovação dos respectivos Conselhos de Assistência Social”.

<sup>33</sup> Ao Conselho Nacional de Assistência dentre suas atribuições que constam no art. 18 da LOAS (BRASIL, 2009, p. 17), deve aprovar a Política Nacional de Assistência Social, bem como normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social (BRASIL, 2009, p. 17), zelar

do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos”. Portanto, conselhos e conferências, enquanto espaços de participação são constituídos de múltiplos atores sociais que defendem diferentes interesses e dotados de poder decisivo, deliberativo. Todavia frente à estrutura societária vigente “[...] os instrumentos de participação democrática, dada sua fragilidade, são constantemente ameaçados pela cultura política autoritária, patrimonial e clientelista da sociedade brasileira”. (RAICHELIS, 2000, p. 186).

Observa-se a importância do Conselho Nacional de Assistência, que dentre suas atribuições, constadas no art. 18 da LOAS (BRASIL, 2009, p. 17), deve aprovar a Política Nacional de Assistência Social, bem como normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social, zelar pela efetivação de um sistema descentralizado e participativo de assistência social. (BRASIL, 2009, p. 17).

Já a primeira Conferência Nacional de Assistência Social<sup>34</sup>, ocorreu em 1995 durante o governo de FHC, embalado pelos novos paradigmas lançados à assistência social. Assim como houve a formulação da Norma Operacional Básica – NOB em 1997 da Política de Assistência Social, que viria conceituar e reafirmar as diretrizes propostas pela LOAS (BRASIL, 1993) acerca do sistema descentralizado e participativo, como proposta de universalizar a política sedimentando competências aos governos: Federal, Estadual e Municipal. Através da NOB de 1997<sup>35</sup> também foi possível estabelecer critérios para que essas instâncias recebam os recursos estando de acordo com a criação do Conselho, Plano e Fundo Municipal de Assistência Social.

Para sedimentar os avanços garantidos pela LOAS (BRASIL, 1993) e pela NOB de 1997 se fez necessária a aprovação da PNAS que viria dar concretude e materialidade aos

---

pela efetivação de um sistema descentralizado e participativo de assistência social. Outra atribuição do Conselho aponta que “a partir da realização da II Conferência Nacional de Assistência Social em 1997, convocar ordinariamente a cada quatro anos a Conferência Nacional de Assistência Social, que terá a atribuição de avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema; (Redação dada pela Lei nº 9.720, de 26/4/1991)”. (BRASIL, 2009, p. 17).

<sup>34</sup> A primeira conferência de assistência social ocorreu durante o governo de Fernando Henrique Cardoso em novembro de 1995, em Brasília, contando com um total de 1.069 participantes que teve, como salienta a LOAS (BRASIL, 1993) o objetivo de avaliar e propor diretrizes para aperfeiçoamento do sistema. Disponível em: <[www.brasil.gov.br/@@search?Subject%3Alist=MDS](http://www.brasil.gov.br/@@search?Subject%3Alist=MDS)>. Acesso em: 30 maio 2014.

<sup>35</sup> “A NOB de 1997 conceituou o sistema descentralizado e participativo, estabelecendo condições para garantir sua eficácia e eficiência explicitando uma concepção norteadora da descentralização da Assistência Social. Ademais, ampliou o âmbito das competências dos níveis de governo com a gestão da política, sem, entretanto delimitá-la. Propôs a criação de uma Comissão Tripartite, de caráter consultivo, com representantes dos três níveis de governo, para discutir e pactuar acerca dos aspectos relativos à gestão da política. Dessa forma, o modelo de gestão foi fundado nas relações intergovernamentais, como estratégia capaz de revisar o papel do Estado no campo da Assistência Social”. (NOB/SUAS) (BRASIL, 2005). A NOB de 1997 possibilitou a construção de espaços de maior envolvimento e participação tanto por parte de gestores da política como por parte de usuários, através da solidez que deu aos debates e decisões e aos avanços nos espaços dos conselhos definindo melhor suas atribuições.



avanços e debates realizados até então. Em 1998, mediante intensas discussões, elaborou-se a Política Nacional de Assistência Social conjuntamente com as organizações governamentais e não governamentais, aprovada pelo CNAS. Todavia, com a efetivação da PNAS em 1998 precisou se reformular a NOB de 1997:

[...] assim, em dezembro de 1998 foi aprovada a NOB/AS-98, também conhecida como NOB 2, trazendo avanços para o processo de construção do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social, pois buscava qualificar as relações entre Estado e Sociedade e ampliar a autonomia dos Municípios, Distrito Federal e Estados que repassados de acordo com a realidade local e prioridades estabelecidas em seus respectivos Planos de Assistência Social. (PESENTE ;TEIXEIRA; ALMEIDA, 2005, p. 31-32).

Através dessas novas configurações<sup>36</sup> em que a Política de Assistência Social foi se traduzindo, comumente novas demandas foram surgindo e sendo deliberadas através do crescimento da ocupação dos espaços deliberativos, frente a isso se observa que posteriormente na IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003, novos paradigmas foram lançados, dentre eles deliberou-se a criação e implementação de um sistema que unificaria as ações da assistência social orientando-se pelos princípios e diretrizes da LOAS (BRASIL, 1993), dessa forma, em pleno governo Lula - 2003-2010, aponta-se a construção do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, que vai se efetivar somente em 2005, mediante aprovação pelo Conselho Nacional de Assistência Social.

Contudo, a conjuntura de lutas e novas demandas impostas à assistência social, dentre elas a criação de um Sistema Único de Assistência Social, colocaram novos desafios e a necessidade da Política Nacional de Assistência Social se adequar a eles. Assim, em 22 de setembro de 2004, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva e sobre aprovação do Conselho Nacional de Assistência Social é criada a nova Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2004)<sup>37</sup>, em consonância com a LOAS (BRASIL, 1993), materializando o conteúdo da Assistência Social como um pilar do campo de proteção social no âmbito da seguridade social.

<sup>36</sup> “O novo desenho da Política de Assistência Social busca romper com a tradição de atendimentos pontuais, dispersos, descontínuos e fragmentados, voltados para situações limites extremas, assumindo uma dimensão preventiva, em nível de atenção básica, além daquela dirigida para situações de média e alta complexidade, quando o risco ou a violação já ocorreu”. (TEIXEIRA, 2010, p. 5).

<sup>37</sup> Tal Política vem reafirmar os seguintes princípios democráticos: “I – Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica; II – Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas; III – Respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade; IV – Igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais; V – Divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão”. (BRASIL, 2004, p. 32).

Essa nova reestruturação da política nacional exigia uma nova Norma Operacional Básica, assim deu-se a necessidade da adequação da NOB/SUAS, esta foi criada em 2005, e resgatou as normas operacionais de 1997 e 1998, se configurando como uma nova ferramenta de regulamentação dos conteúdos e definições da PNAS (BRASIL, 2004) que estabelece os parâmetros de funcionamento do Sistema Único de Assistência Social. “O SUAS [...], nos moldes do SUS, passou a configurar a “forma de operacionalização da LOAS, que viabiliza o sistema descentralizado e participativo e sua regulação em todo o território nacional”. (WERNECK, 2009, p. 31).

A assistência social é a política que mais vem sofrendo para se materializar como política pública e para superar algumas características históricas como: morosidade na sua regulamentação como direito (a LOAS só foi sancionada em 1993 e efetivada a partir de 1995); redução e residualidade na abrangência, visto que os serviços e programas atingem entre 15% e 25% da população que deveria ter acesso aos direitos; manutenção e mesmo reforço do caráter filantrópico, com forte presença de entidades privadas na condução de diversos serviços, sobretudo os dirigidos às pessoas idosas e com deficiência; e permanência de apelos e ações clientelistas (Behring, 2000b; Boschetti, 2003) e ênfase nos programas de transferência de renda, de caráter compensatório. O SUAS [...] se propõe a alterar esse quadro e, neste cenário tão difícil, traz avanços que precisam ser reconhecidos, a exemplo de uma concretização do sistema descentralizado e participativo que considera a dimensão territorial e fortalece as proposições da LOAS quanto à articulação de Planos, Fundos, Conselhos, diferentemente dos governos anteriores. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 108).

Neste contexto, cabe compreender o SUAS enquanto um sistema público não contributivo, descentralizado e participativo que tem por função a gestão do conteúdo específico da Assistência Social no campo da Proteção Social brasileira. A NOB/SUAS disciplina a operacionalização da Gestão da Política de Assistência Social, conforme a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), a LOAS (BRASIL, 1993) e legislação complementar aplicável nos termos da PNAS (BRASIL, 2004), visando a construção do SUAS. “O SUAS representa um esforço no sentido de organizar, de forma clara, a estruturação nacional da política de assistência social”. (COUTO, 2009, p. 213). Segundo Sposati (2006) “O SUAS não é produto do inesperado, da genialidade ou da prepotência da equipe do governo federal. Ele resulta de quase 20 anos de luta na assistência social e do aprendizado com a gestão da saúde, em particular com o SUS”. (SPOSATI, 2006, p. 102).

Ao passo em que o SUAS<sup>38</sup> vai ganhando terreno de debates frente às transformações e reestruturações com que a Política vai se reafirmando, tal processo acaba exigindo o debate

---

<sup>38</sup> O SUAS ganha espaço de discussão na V Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2005, que vem reafirmar o debate da IV Conferência sobre esse Sistema e ao novo paradigma lançado com a PNAS reformulada e adentra as discussões para implementação da Política Nacional de Assistência Social para os próximos dez anos tendo como tema “SUAS – PLANO 10: Estratégias e Metas para Implementação da Política

acerca do aperfeiçoamento dos profissionais que se depararam com esse novo sistema. Dessa forma, entre seus objetivos de atuação, a Política de Assistência Social (BRASIL, 2004) acentua a gestão do trabalho/educação permanente, preocupando-se com participação e o aprimoramento dos profissionais do SUAS. Surge assim, a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos NOB/RH (BRASIL, 2006), após um amplo processo de discussão e contribuições. A NOB/RH consolida os principais eixos a serem considerados para a gestão do trabalho na área da Assistência Social.<sup>39</sup>

Em 2009<sup>40</sup>, a Resolução CNAS nº 109 de 11 de maio, que aprova a Tipificação Nacional de Serviço Socioassistenciais, organiza os serviços socioassistenciais por níveis de complexidade do SUAS: Proteção Social Básica – PSB, quando os vínculos familiares e comunitários ainda não foram rompidos e Proteção Social Especial – PSE – de Média e Alta Complexidade, quando há violação dos vínculos familiares e comunitários. A tipificação ainda define os critérios para a inscrição das entidades no Conselho Municipal de Assistência e os profissionais necessários para cada eixo, conforme o serviço oferecido pela entidade, definindo a qualificação dos serviços socioassistenciais. Já em 2011<sup>41</sup>, é aprovada a Lei nº 12.435, de 6 de junho, que altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social (BRASIL, 2011).

A política de assistência social vive em continuo movimento, analisando-se e reinventando-se, sendo possível observar esse processo através do grande contingente de publicações, normas, portarias, ementas que são constantemente lançadas. Todavia é preciso problematizar esse movimento que ainda longe de se tornar universal carrega em si processos contraditórios e por vezes reafirmadores das suas mazelas fundantes. As autoras Behring e

---

Nacional de Assistência Social. Já a VI Conferência Nacional de Assistência Social realizada em Brasília, em dezembro de 2007 teve como tema geral o Compromissos e Responsabilidades para Assegurar Proteção Social pelo Sistema Único da Assistência Social – SUAS. Disponível em: <[www.brasil.gov.br/@@search?Subject%3Alist=MDS](http://www.brasil.gov.br/@@search?Subject%3Alist=MDS)>. Acesso em: 3 maio 2014.

<sup>39</sup> “[...] a gestão do trabalho no SUAS deve ocorrer com a preocupação de estabelecer uma Política de Capacitação, fundada nos princípios da educação permanente, que promova a qualificação de trabalhadores, gestores e conselheiros da área, de forma sistemática, continuada, sustentável, participativa, nacionalizada e descentralizada, com a possibilidade de supervisão integrada, visando o aperfeiçoamento da prestação dos serviços sócio assistenciais”. (NOB-RH/SUAS) (BRASIL, 2006, p. 25-26).

<sup>40</sup> Ainda, em 2009, é realizada a VII Conferência Nacional de Assistência Social em Brasília com o tema Participação e Controle Social no SUAS e que também discutiu o aumento do cofinanciamento dos governos estaduais aos serviços socioassistenciais e do Governo Federal a todos os municípios que possuem Centros de Referência de Assistência Social - CRAS e reafirmou o debate sobre o compromisso de apoio às famílias pobres. Disponível em: <[www.brasil.gov.br/@@search?Subject%3Alist=MDS](http://www.brasil.gov.br/@@search?Subject%3Alist=MDS)>. Acesso em: 4 maio 2014.

<sup>41</sup> Neste mesmo ano, é publicada a Resolução nº 17, de 20 de junho de 2011, do Conselho Nacional de Assistência Social com o objetivo de ratificar as equipes de referência do Sistema Único de Assistência Social previstas na Norma Operacional Básica (NOB-RH/SUAS) (BRASIL, 2006) – e de reconhecer as categorias profissionais de nível superior para atender às especificidades dos serviços sócio assistenciais e das funções essenciais da gestão do Sistema Único de Assistência Social. Disponível em: <[www.brasil.gov.br/@@search?Subject%3Alist=MDS](http://www.brasil.gov.br/@@search?Subject%3Alist=MDS)>. Acesso em: 4 maio 2014.

Boschetti (2011) afirmam que o SUAS ao passo que foi um importante sistema de fortalecimento e articulação para a Política de Assistência Social também traz algumas armadilhas em sua concepção, como sua intensa influência na perspectiva da integração social das famílias que estão em situações de “riscos e vulnerabilidades sociais” e também nas barreiras e limites criados pela perspectiva protecionista que define a assistência social na proteção básica e especial, engessando o fazer profissional e a própria atuação da política.

Segundo aponta Pereira (2000, p. 10) como vem ocorrendo no Brasil e em várias partes do mundo, apesar dos avanços que a Política de Assistência tem afirmado, na falta de parâmetros, se está confundindo necessidades sociais com preferências individuais - subjetivas e relativas, ou seja, as demandas individuais não são vistas como fruto de composições coletivas e nesse processo abre-se espaço para a isenção do Estado frente as suas responsabilidades e ao domínio do mercado.

Dessa forma ainda são muitas as dificuldades e desafios a serem superadas pela Política de Assistência Social, esta continua a esculpir ações de cunho filantrópico, individualista, clientelista, não rompendo com esse passado histórico, (YAZBEK, 2004, p. 32). Outra problemática diz respeito à mera vinculação da assistência às ações voltadas ao combate da pobreza, que escamoteiam os debates estruturais por detrás desse discurso, (MAURIEL, 2010, p. 174). A participação que deveria ser uma prática de cidadania frente às políticas sociais descentralizadas (WERNECK, 2009, p. 38), compõe cadeiras meramente formais de vinculação da política à sociedade civil. Também há falta de intersetorialidade entre as políticas sociais, constituindo-se em universos isolados, que acabam por gerar obstáculos na articulação da oferta de serviços e atendimento à população (SPOSATI, 2011, p. 110). Ainda se tem enquanto desafio a convivência entre políticas públicas e privadas, fomentando “um mix entre sistemas universais básicos e formas individualizadas de proteção privada”. (MAURIEL, 2010, p. 176). Estes são alguns dos grandes desafios lançados a Assistência Social na efetivação de seus princípios e na superação de seus ranços históricos subversivos a noção de direitos sociais.

Para compreender essas configurações atuais que se expressam na Política de Assistência Social se faz necessário problematizar os parâmetros que vêm orientando e gerindo o SUAS e que o apresentam enquanto um sistema de gestão descentralizada, participativa e fundamentada na cooperação entre as esferas do governo, garantindo o comando único. A lógica e as contradições que existem por detrás dessa fundamentação e que são operacionalizadas ou desmistificadas através de suas ferramentas de funcionamento, podem se configurar em importantes processos que revelam uma concepção macro e

estrutural dos problemas sociais saindo da focalização residual. “É preciso politizar a política social para que se possa continuamente avaliar seus caminhos e direção”. (SPOSATI, 2011, p. 113).

Um dos grandes desafios da gestão da política social consiste em definir os seus elementos básicos que deverão apontar para concretização do Suas. Entre eles, têm enorme relevância a legislação e as normas operacionais e técnicas construídas no seu processo de implantação e implementação. O amplo conhecimento da Loas, da PNAS/2004 e da NOB/Suas é fundamental para o processo de gestão. A NOB/Suas aponta claramente que o plano de assistência social, o orçamento, o monitoramento, a avaliação e a gestão da informação e o relatório anual de gestão constituem-se em instrumentos privilegiados de gestão. (COUTO, 2009, p. 2013).

Portanto, é preciso evidenciar os pilares que constituem as ações do SUAS, pensando essa política em sua totalidade, enquanto “um campo de forças entre concepções, interesses, perspectivas, tradições [...]” (SPOSATI, 2009, p. 15), bem como é essencial se apropriar dos instrumentos de gestão, que devem se configurar em estratégias fundamentais a favor dos usuários da política de assistência social, garantindo o controle social, a descentralização e a perspectiva de universalização da proteção social. A Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012, que aprova a nova NOB/SUAS – (BRASIL, 2012), trata da gestão do SUAS e dos serviços socioassistenciais, trazendo um enfoque nos processos de planejamento e gestão da política de assistência social assim como na Vigilância Socioassistencial, entendida como função protetiva da política. Nesse sentido, o próximo capítulo tratará estes eixos estruturantes entendendo-os enquanto campos privilegiados para o exercício da gestão e aprimoramento da Política de Assistência Social.

### 3. GESTÃO SOCIAL: PRESSUPOSTOS E PROBLEMATIZAÇÃO

A gestão social diz respeito a uma construção de caráter histórico e social, pautada nas disputas de diferentes interesses e projeto societários. (MAIA, 2005, p. 2). O termo gestão social é recente no Brasil, pois seu debate começou, sobretudo em torno da década de 1990 (DAL MOLIN; ALLEBRANDT, 2011, p. 1), a partir das transformações da conjuntura nacional em seu âmbito econômico, cultural e social através de fenômenos como o avanço do neoliberalismo, a globalização e consequentemente o acirramento da pobreza e das desigualdades sociais, estes e outros elementos vão trazer a necessidade de gestão do social pelo Estado.

De acordo com Carvalho (1999, p. 19) o debate sobre a gestão do social propõe concomitantemente um debate acerca da “gestão das ações públicas” que dizem respeito ao equacionamento das necessidades sociais e direitos dos cidadãos. As políticas, programas e projetos sociais, dessa forma configuram-se enquanto meios e canais de respostas às demandas sociais:

A gestão social tem um compromisso, com a sociedade e com os cidadãos, de assegurar por meio de políticas e programas públicos, o acesso efetivo aos bens, serviços e riquezas societárias. Por isso mesmo precisa ser estratégica e consequente. (CARVALHO, 1999, p. 28).

A gestão do social precisa ser compreendida em sua totalidade, pois o seu espaço configura-se em um local de disputas e tensionamentos, uma vez que procura respostas às demandas sociais por parte de gestores, representadas em políticas, programas e projetos sociais, reiterando o Estado enquanto principal regulador<sup>42</sup>. Ao mesmo tempo colide com a gestão do que é privado, de interesse do capital. Observam-se, nesse cenário de interesses antagônicos, estratégias do capital para perpetuar seu sistema e manter a ordem societária, através de mecanismos como a gestão estratégica<sup>43</sup>, responsabilidade social<sup>44</sup>, “parcerias”<sup>45</sup> e a flexibilização da prestação de serviços e programas<sup>46</sup>.

---

<sup>42</sup> A primazia do Estado regulador é sugerida pelo modelo do Welfare State. De acordo com Carvalho (1999) “O modelo do Welfare State vem trazer um modo específico de se pensar a gestão do social, através de “políticas sociais universalistas, processadoras de serviços padronizados, inspirados nos ideais igualitaristas de atenção aos cidadãos; gestão hierarquizada e setorização da política social; consolidação da sociedade salarial, com a generalização e mundialização da figura do trabalhador assalariado; primazia do Estado regulador” (CARVALHO, 1999, p. 20-21).

<sup>43</sup> Para Tenório (1998, p. 14) a gestão estratégica “é um tipo de ação social utilitarista, fundada no cálculo de meios e fins e implementada através da interação de duas ou mais pessoas, na qual uma delas tem autoridade formal sobre a(s) outra(s). Por extensão, neste tipo de ação gerencial o sistema-empresa determina suas condições de funcionamento e o Estado se impõe sobre a sociedade. É uma combinação de competência técnica com atribuição hierárquica, o que produz a substância do comportamento tecnocrático”. Tenório (1998, p. 16)

Tais desafios são eminentes ao debate da gestão social, onde propõe-se pensar sobre o fazer gestor. “Espera-se da gestão controles menos burocráticos e mais voltados a medir a eficiência no gasto e a eficácia e efetividade nos resultados” (CARVALHO, 1999, p. 28), bem como pensar que a gestão abrange “[...] uma grande variedade de atividades que intervêm em áreas da vida social em que a ação individual autointeressada não basta para garantir a satisfação das necessidades essenciais da população”. (SINGER, 1999, p. 55).

Nesse sentido é fundamental posicionar os atores sociais e as suas ações frente à atual conjuntura societária, marcada pelo neoliberalismo fundado no Estado mínimo. Nessa lógica societária e mediante aos desafios postos à gestão vinculada às ações do Estado, observa-se o discurso eminente de crises, onde o Estado não “dá conta” de gerir o social. A sociedade, a fim de encontrar respostas as suas próprias necessidades, reitera o fato de que a gestão do social emerge e opera não da intervenção estatal, mas principalmente pela iniciativa da sociedade civil.<sup>47</sup> “[...] a variante neoliberal de gestão social deixa de atender grande parte dos necessitados para estimulá-los a se autoajudar”. (SINGER, 1999, p. 56).

O campo da governabilidade fica assim tomado por um congestionamento e disputa na definição de uma agenda da política social (de países como o nosso), sem que se

---

ainda afirma que “A gestão social contrapõe-se à gestão estratégica na medida em que tenta substituir a gestão tecnoburocrática, monológica, por um gerenciamento mais participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos sociais”.

<sup>44</sup> Para Demo (2005, p. 42) “[...] Entre as coisas mais bizarras do neoliberalismo está a proposta sórdida de que pode assumir a “responsabilidade social”, reduzindo os espaços públicos. O Estado precisa ser controlado democraticamente, não desfeito”. Nesta lógica pode-se observar que a responsabilidade social vem ganhar “apoio” do empresariado também, este que estaria cuidando do desenvolvimento, da tecnologia e da expansão do país e ainda estaria “investindo” no social através do incentivo e ajuda principalmente a programas de combate à pobreza. Contudo, é preciso salientar o cunho ideológico e estratégico dessa preocupação do empresariado com o social “[...] a afirmação da responsabilidade social do empresariado compõe um dos pilares da negação da responsabilidade do Estado [...]”. (CÉSAR, 2007, p. 130).

<sup>45</sup> Para Milani (2008, p. 555) “O termo “parceria” é corriqueiro nos discursos políticos dos atores governamentais e não governamentais, mas sua prática efetiva parece ter dificuldades em influenciar os processos de deliberação democrática local”. Para Wieczynski e Andreolla (2005, p. 4) “[...] em meio a esses processos de parcerias, sabe-se que as relações sócio-históricas da sociedade brasileira, no que tange ao desenvolvimento de projetos sociais, em sua grande maioria, atrelam-se indiscriminadamente a práticas assistencialistas, paternalistas e com o uso politiquês por parte de muitos gestores públicos. São, portanto, desprovidas de uma ótica de direito social e de cidadania”.

<sup>46</sup> Segundo observa Carvalho (1999, p. 27), há uma flexibilização dos programas e serviços: “O enfoque atual é o de se priorizarem projetos e serviços abertos, flexíveis e com maior autonomia na atenção às diversas demandas, capazes de envolver as solidariedades comunitárias, as pequenas ONGs prestadoras de serviços sociais e o próprio beneficiário dos serviços”.

<sup>47</sup> “A gestão do social no desenvolvimento do capital é introduzida especialmente através do denominado terceiro setor, que chega ao Brasil e demais países da América Latina na década de 1990, por influência americana e europeia”. (LANDIM, 1999 apud MAIA 2005, p. 3). Assim pode-se compreender novas formas de relação entre a gestão do social, mas sem contudo esta estar presente nas prioridades do Estado. Nessa trama, a gestão do social passa a ser exercida pelo protagonismo da sociedade, incorporando a responsabilidade social, através de práticas de cunho solidário, filantrópico, regredindo-se na concepção mais intrínseca de direito social, “[...] o terceiro setor acaba constituindo-se, no nosso país, em “espaço” de disseminação dos valores e práticas neoliberais”. (MONTAÑO, 2002 apud MAIA, 2005, p. 3).

verifique um efetivo protagonismo gestor e projetos políticos claros e ambiciosos no campo da política social. (CARVALHO, 1999, p. 24).

Estas tendências podem ser apontadas na “gestão contra o social”<sup>48</sup> que se apresenta “como estratégia tecnológica e instrumental, viabilizadora da qualificação e eficiência do trabalho e organizações do campo social, afirmadores do capital e não da cidadania”. (MAIA, 2005, p. 5). A gestão a favor do capital, dessa forma, usa de estratégias para mobilizar a massa da população a participar de ações solidárias, de caridade, mas desestimula sua participação nos processos gerenciais de cunho decisório. As ações da sociedade vão de encontro ao sentido de fragilização da responsabilidade do Estado, sobrecarga da população e outro grave problema: a gestão do social não é feita com base na realidade, pautada em dados, mas sim aonde se orientam os interesses particulares do capital.

Para Seibel (2001) ao problematizar as políticas sociais e a debilidade institucional afirma:

[...] produz-se historicamente uma cultura político-administrativa na gestão e intermediação de interesses que têm como consequência a privatização da *coisa pública*, a exclusão social e a negação de qualquer forma politizada de participação na gestão da agenda pública. (SEIBEL, 2001, p. 25).

Essa lógica que aparece transversalmente às políticas sociais é a mesma que perigosamente incide sobre seus processos de gerenciamento e de planejamento. O ideário neoliberal precariza tais instrumentos que ao invés de comporem um arsenal a favor da classe trabalhadora, servindo de ferramentas para reivindicar as práticas no campo social, a controlar o orçamento público<sup>49</sup> e a garantir a participação social nesses processos, são usadas como estratégias de acumulação e minimização de gastos sociais.

É inegável que o campo social carecia de ferramentas para a qualificação dos seus processos, mas não na perspectiva posta, na qual as novas tecnologias passam a ter centralidade no processo ao invés do cidadão. Confirma-se com isso que as novas tecnologias são introduzidas, também no campo social, como “mais uma estratégia do capital na direção de cada vez mais aperfeiçoar seus métodos de controle e exploração da classe trabalhadora”. (CARVALHO, 2002, p. 229 apud MAIA, 2005, p. 3).

Uma característica tendenciosa encontrada frente à gestão social “diz respeito ao apelo e participação dos colaboradores, consumidores e clientes, retirando a dimensão cidadã, indispensável à afirmação de todo e qualquer processo social” (MAIA, 2005, p. 4), ou seja, os

<sup>48</sup> Maia, (2005) apresenta o termo de gestão contra o social, inspirada por Ribeiro (2000), que aponta a expressão “sociedade contra o social”, em vista da caracterização do projeto societário do capital.

<sup>49</sup> Magalhães (2004, p. 88), ao falar no poder local e na alternativa da democracia participativa, afirma como elemento essencial desse processo o orçamento participativo “[...] mecanismo de democracia que permite a superação da velha dicotomia liberal entre Estado e sociedade civil através da criação de mecanismos de participação que permitem a permeabilidade ou porosidade do poder do Estado [...]”.



trabalhadores são chamados a compor espaços de gestão social, através da ajuda, da filantropia, esvaziando a noção de direitos e de cidadania. Nesse sentido, Prates (1995 apud MAIA 2005, p. 5) afirma: “o homem neste projeto é reconhecido como objeto e não sujeito desse processo, já que a centralidade fica na técnica e no capital”.

Na relação sociedade-Estado, a gestão social se efetiva quando os governantes institucionalizam modos de elaboração de políticas públicas que não se refiram ao cidadão como “alvo”, “meta”, “cliente” de suas ações ou, quando muito, avaliador de resultados, mas sim como participante ativo no processo de elaboração dessas políticas. Este processo deve ocorrer desde a identificação do problema, o planejamento de sua solução e o acompanhamento da execução até a avaliação do impacto social efetivamente alcançado. (TENÓRIO, 1998, p. 22).

Pensar a gestão social significa posicioná-la frente às contradições às quais vivencia, nos pressupostos que a orientam e na própria distribuição dos bens socialmente produzidos. “Não se pode pensar em gestão social [...] sem articular os conceitos de participação, cidadania, democracia e descentralização [...]”. (DAL MOLIN; ALLEBRANDT, 2011, p. 5). Todavia, ao mesmo tempo em que tais conceitos fundantes não podem ser vistos isolados do processo de gestão e planejamento também não devem ser analisados sem criticidade, uma vez que “Paradoxalmente, a institucionalização de experiências de participação cidadã pode cair na armadilha da burocratização do processo de participação em um esquema mais corporativo”. (MILANI, 2008, p. 571).

Assim cabe questionar como opera a gestão de uma política social nesse sistema de burocratização e mercantilização das necessidades sociais, pois se pode observar quanto às políticas sociais, frente ao domínio neoliberal que “incluem a transferência da proteção social do âmbito do Estado para o mercado, a liberalização financeira passa pela privatização dos benefícios da seguridade social”. (SALVADOR, 2010, p. 606). Neste contexto, os benefícios e serviços são transformados em produtos e é no mercado que devem ser adquiridos, transgredindo brutalmente a noção de direito e de cidadania.

Essa lógica recairá diretamente à gestão da assistência social, política de seguridade social, que ainda encontra muitos desafios para a efetivação de uma gestão de proteção social não contributiva, participativa, democrática e descentralizada, uma vez que lida com o dilema da proteção entre o público-privado e com a historicidade de que “toda a organização da estrutura de gestão pública do Brasil, visou atender um projeto que mantivesse a dominação das classes subalternas e para que deste modo efetivasse os interesses de uma minoria”. (CARDOSO; FAGUNDES, 2013, p. 6). Traços estes que vão delimitar formas de proteção social focalizadas, privatistas e centralizadoras.

No debate da gestão da Política de Assistência Social<sup>50</sup>, o SUAS se tornou um marco, por firmar e aprofundar o debate acerca dos processos gerenciais e de planejamento da política. Segundo Sposati (2009, p. 46), o modelo brasileiro de proteção social não contributiva predispõe cinco características que demarcam o processo de gestão no território brasileiro:

A primeira é ter a assistência social como política de direitos que opera serviços e benefícios e não só uma área de ação, em geral, de governos locais, baseada em dispositivos de transferência de renda ou de benefícios. A segunda é o seu caráter federalista, isto é, supõe a ação integrada dos três níveis de gestão: o federal, o estadual e o municipal. A terceira é a de operar por meio de um sistema único, como as demais políticas sociais brasileiras. No caso, a referência é o Suas, que foi implantado em 2005. (NOB; SUAS, 2005). Uma quarta [...], é a de combinar o processo de gestão com os sistemas de participação e controle social. No caso, a referência são os conselhos, planos e fundos financeiros [...]. A quinta é o modelo pactuado entre os entes federativos, operado por coletivos representativos de gestores (municipais e estaduais) nas Comissões Intergestores Bipartites (CIBs), com representantes das esferas estadual e municipal, e as Comissões Intergestores Tripartes (CITs), que agregam a área federal. (SPOSATI, 2009, p. 46).

Tais avanços quanto à gestão da Política de Assistência Social são fundamentais a serem tratados, frutos de longa data de lutas e reivindicações e que ainda estão em construção. Pois, a gestão do social não é um tema fim em si mesmo, “[...] ainda hoje se encontra em processo de conceituação”. (DAL MOLIN; ALLEBRANDT, 2011, p. 1). Assim como a “A gestão da política de assistência social, enquanto um território específico tem buscado definir sua área de abrangência, sua área de atuação”. (BRASIL, 2013, p. 91). Para tanto se faz fundamental à gestão o uso da informação e da tecnologia aliado à garantia da participação e da descentralização<sup>51</sup> enquanto estratégias de controle social, a favor dos usuários da política, derrubando as barreiras do tecnicismo, burocratismo e da mercantilização de seus serviços e benefícios.

Através de ferramentas como o planejamento e da função da Vigilância Socioassistencial é possível identificar os caminhos concretos percorridos nas respostas às

<sup>50</sup> “O SUAS comporta quatro tipos de gestão: da União, do Distrito Federal, dos estados e dos municípios. As responsabilidades da União passam principalmente pela formulação, apoio, articulação e coordenação de ações. Os estados, por sua vez, assumem a gestão da assistência social dentro de seu âmbito de competência, tendo suas responsabilidades definidas na NOB/SUAS. No caso da gestão municipal, são possíveis três níveis de habilitação ao SUAS: inicial, básica e plena. A gestão inicial fica por conta dos municípios que atendam a requisitos mínimos, como a existência e funcionamento de conselho, fundo e planos municipais de assistência social, além da execução das ações da Proteção Social Básica com recursos próprios. No nível básico, o município assume, com autonomia, a gestão da proteção social básica. No nível pleno, ele passa à gestão total das ações socioassistenciais”. Disponível em: <[www.brasil.gov.br/@@search?Subject%3Alist=MDS](http://www.brasil.gov.br/@@search?Subject%3Alist=MDS)>. Acesso em: 14 jun. 2014.

<sup>51</sup> “É importante ressaltar que não basta descentralizar, é fundamental que o processo de descentralização leve em consideração a democracia participativa local e que busque um desenvolvimento territorial equilibrado reduzindo as desigualdades sociais e regionais. Para que isto ocorra é necessária uma correta distribuição de competências entre as diversas esferas de poder no território, desde a União, passando pelos estados membros, chegando aos municípios”. (MAGALHÃES, 2004, p. 92).

demandas sociais pela gestão e na fundamentação de suas ações com base em dados produzidos da realidade, propiciando maior transparência às ações gestoras e participação democrática nesses processos. “Assim, tanto na formulação como na gestão é essencial que sejam construídas estratégias de participação e discussões das políticas, dos programas e dos serviços”. (CARDOSO; FARGUNDES, 2013, p. 8). É primordial propiciar visibilidade às ações da gestão e planejamento da política de assistência, visando ao maior controle social e à garantia de informações públicas a fim de fomentar as discussões nos processos decisórios e a emancipação popular frente à luta pelos direitos sociais. “A democracia não é um lugar onde se chega. Não é algo que se possa alcançar e depois se acomodar, pois é caminho e não chegada. É processo e não resultado”. (MAGALHÃES, 2004, p. 87).

### 3.1 O PROCESSO DE PLANEJAMENTO COMO ELEMENTO IMPRESCINDÍVEL DA GESTÃO SOCIAL

Para que a gestão social se efetive em sua verdadeira proposta de gerir as demandas sociais, faz-se necessário o domínio de instrumentos gerenciais, dentre eles o planejamento é um elemento central:

A formulação de políticas sociais, com as atuais exigências de democratização do espaço público, tende a atravessar o espaço estatal e civil da sociedade brasileira, deixando de ser cada vez mais decisão adstrita ao âmbito da gestão e do poder. Cabe, entretanto, a gestores e técnicos, processar teórica, política e eticamente as demandas sociais, dando-lhes vazão e conteúdo no processo de planejamento e gestão, orientando a sua formatação e execução. Não bastam pronunciamentos políticos gerais e abstratos que afirmem intenções sociais. É necessário que sejam materializadas por meio de um cuidadoso processo de planejamento institucional, com alcance capilar, indicando desde concepções globais até ações (na ponta), de execução de políticas públicas. (TEIXEIRA, 2009, p. 555).

Partindo desses pressupostos, ao buscar-se entender o ato de planejar, identifica-se que é algo que sempre esteve de alguma forma associado às atividades do ser humano, sendo ação fundamental para a sua sobrevivência ao longo da história, uma vez que gera maior eficiência aos objetivos estabelecidos, maximizando forças, bem como as ações a serem tomadas, decididas a partir de prioridades. Para Giegold (1980, p. 35) o “Planejamento é o processo pelo qual tentamos aumentar a probabilidade dos resultados futuros desejados, além e acima da probabilidade de que isso aconteça por acaso”.

Segundo Barbosa (1980, p. 29), “é na ação planejada-participativa que reside um dos aspectos da satisfação humana, pela construção e concretude do real, fruto da reflexão e da consequente redimensão objetiva do futuro”. Planejar dessa forma é a possibilidade de refletir, analisar, decidir, agir sobre determinada situação em determinado contexto histórico, é um instrumento capaz de gerar maior eficiência, eficácia e efetividade<sup>52</sup> às ações.

Baptista (2002) aponta que o planejamento ao mesmo tempo em que se refere à:

[...] seleção das atividades necessárias para atender questões determinadas e à otimização de seu inter-relacionamento, levando em conta os condicionantes impostos a cada caso, (recursos, prazos e outros); diz respeito, também, a decisão sobre os caminhos a serem percorridos pela ação e às providências necessárias à sua adoção, ao acompanhamento da execução, ao controle, à avaliação e à redefinição da ação. (BAPTISTA, 2002, p. 13).

No contexto das políticas sociais, o planejamento passa a ser visto de outra forma, principalmente, através da Constituição Federal de 1988, onde novos paradigmas foram lançados, dentre eles o início do processo de descentralização que propagou maior autonomia aos estados e municípios, ao mesmo tempo em que demandou o reconhecimento de novos instrumentos de planejamento, capazes de superar técnicas burocráticas, as quais ofereciam pouco apoio à tomada de decisões. Foram precisos novos instrumentos que se adequassem à dinâmica de desenvolvimento dos municípios (PFEIFFER, 2000). Desse modo nascem estudos frente aos conceitos de Planejamento estratégico e Planejamento participativo<sup>53</sup> com o intuito de adequar as novas necessidades de gerenciamento das políticas sociais.

Contudo, é preciso salientar ao passo que o planejamento é chamado para gerir novas funções frente às ações das políticas sociais, avançando em debates que proliferam sua importância e a recusa da cultura que o desapropria, a ação de planejar, muitas vezes, ainda é caracterizada enquanto um instrumento meramente técnico, desprovido de caráter político. “A dimensão política do planejamento decorre do fato de que ele é um processo contínuo de tomadas de decisões, inscritas nas relações de poder [...]”. (BAPTISTA, 2002, p. 17). Essa falta de entendimento reafirma posicionamentos amorfos e apáticos em relação ao ato de planejar, deixando-o a comando de quem “domina a burocracia”, porém, como visto, esse

<sup>52</sup> Eficiência diz respeito à melhor forma de fazer algo com os recursos disponíveis (humanos, financeiros, materiais). Eficácia é fazer o que deve ser feito, ou seja, cumprir o objetivo determinado. E efetividade por sua vez diz respeito à capacidade de atender às expectativas, quanto do resultado. Menegolla e Sant’anna (1991, p. 16) já afirmavam “[...] O melhor é não se preocupar com palavras e verificar que o planejamento deve alcançar não só que se façam bem as coisas que se fazem (chamaremos isso de eficiência), mas que se façam as coisas que realmente importa fazer, porque são socialmente desejáveis (chamaremos isso de eficácia)”. Menegolla e Sant’anna (1991) ainda afirmaram existir outra finalidade do planejamento além dessas, que seria o seu processo educativo, que só poderia ser alcançado enquanto prática participativa e democrática.

<sup>53</sup> Para mais informações sobre o Planejamento Estratégico, consultar Pfeiffer (2000) e sobre Planejamento Participativo, Gandin (2001).

instrumento vai para além de um mero processo burocrático, pois diz respeito à tomada de decisões e tais ações são carregadas de posicionamentos e interesses de classes.

Como aponta Baptista (2002, p. 17), ao se falar em planejamento, “[...] a ênfase era dada aos seus aspectos técnico-operativos, desconhecendo, no seu processamento, as tensões e pressões embutidas nas relações dos diferentes sujeitos políticos em presença”. Desconhecer esse processo significa neutralizar o controle social, que se efetiva na constante luta de classes presente na sociedade.

Afirmado aqui, pois o planejamento enquanto instrumento fundamental de reflexão, decisão, ação e retomada de reflexão, a planificação nesse processo diz respeito a outro momento importante que o compõe:

A planificação, no processo de planejamento, é realizada no momento em que, após a tomada de um conjunto de decisões, definidas em face de uma realidade determinada, inicia-se o trabalho de sistematização das atividades e procedimentos necessários para o alcance dos resultados previstos. Essas decisões são explicitadas, sistematizadas, interpretadas e detalhadas em documentos que representam graus decrescentes de níveis de decisão: planos, programas e projetos. (BAPTISTA, 2002, p. 97).

O planejamento é muitas vezes confundido com plano, programa e projeto<sup>54</sup>, “os quais são apenas os meios pelos quais o planejamento se expressa”. (TEIXEIRA, 2009, p. 556). Quanto mais abrangente e menos detalhado se configura o documento, mais ele se aproxima do plano, quanto menor o grau de abrangência e maior o detalhamento, mais se aproxima de projeto, e programa, neste caso, refere-se a um setor, área ao qual se dedica (BAPTISTA, 2002). “A distinção básica entre plano, programa e projeto está, portanto, no nível de agregação de decisões e no detalhamento das operações de execução [...]”. (TEIXEIRA, 2009, p. 556).

Contudo, Gandin (1993) chama a atenção para alguns desafios que se tomam eminentes ao processo de planejamento. Nesse sentido, o planejamento, bem como os seus meios de expressão, muitas vezes, são ditos como ineficazes, e isso se dá em torno de alguns fatores, como a própria barreira criada em torno do “planejador”, que deve gerir o grande grupo sem ferir as liberdades dos participantes; a forte centralização no processo de

---

<sup>54</sup> “PLANO – É o documento mais abrangente e geral, que contém estudos, análises situacionais ou diagnósticos necessários à identificação dos pontos a serem atacados, dos programas e projetos necessários, dos objetivos, estratégias e metas de um governo, de um Ministério, de uma Secretaria ou de uma Unidade”. (TEIXEIRA, 2009, p. 556). “PROGRAMA – É o documento que indica um conjunto de projetos cujos resultados permitem alcançar o objetivo maior de uma política pública”. (TEIXEIRA, 2009, p. 556). “PROJETO – É a menor unidade do processo de planejamento. Trata-se de um instrumento técnico-administrativo de execução de empreendimentos específicos, direcionados para as mais variadas atividades interventivas e de pesquisa no espaço público e no espaço privado”. (TEIXEIRA, 2009, p. 556).

elaboração de planos e a pouca atenção dada aos processos de execução e avaliação bem como “o formalismo e a burocracia que matam tudo aquilo que tocam” e a falta de capacitação técnica dos planejadores, dentre outros fatores externos (GANDIN, 1993, p. 14).

Nesse contexto é preciso pensar esses instrumentos gerenciais para além de ações formais, burocráticas e de documentos que acabam meramente engavetados. Planos, programas e projetos são meios de participação e protagonismo social, garantem maior efetividade às ações de uma política social e melhor aproveitamento de seus recursos. Assim como o orçamento público, outro importante instrumento de planejamento, “que fornece as informações sobre suporte monetário para as ações a serem implementadas”. (TEIXEIRA, 2009, p. 566).

Ambas as ferramentas de planejamento citadas, dialogam com os interesses em disputa e com as mudanças societárias. O planejamento deve ser entendido enquanto “ferramenta para pensar e agir dentro de uma sistemática analítica própria, estudando as situações, prevendo seus limites e suas possibilidades, propondo-se objetivos, definindo estratégias” (BAPTISTA, 2002, p. 14), e dessa maneira contribuindo para a gestão da política social. Gerir uma política social significa planejá-la, materializá-la junto a um aporte de ações fundantes.

Todavia para realizar-se um processo de planejamento eficaz, pressupõe condições mínimas antes das fases de executar, monitorar e avaliar<sup>55</sup> as ações (PFEIFFER, 2000). Para a ação planejada ter um caráter concreto ela precisa pautar-se na realidade social.

Essa realidade social, contudo, é complexa e diz respeito a inúmeras implicações sociais, culturais, econômicas, ideológicas e que trazem questões subjetivas muito relevantes. Extrair essas informações sem perder algumas características é quase um trabalho impossível. Contudo, através do levantamento de dados, é possível mensurar a realidade de uma determinada conjuntura, em um determinado contexto histórico e a partir desses dados iniciar um processo de planejamento. “Muitas vezes, o levantamento de dados é visto como condição mais importante para um bom planejamento”. (PFEIFFER, 2000, p. 19).

E é justamente nesse processo de apropriação de dados, de leitura da realidade que se encontra a contribuição da Vigilância Socioassistencial para o planejamento e gestão da Política de Assistência Social. A Vigilância materializa as demandas sociais, através de informações apropriadas da realidade social, trazendo territorialmente os pontos de vulnerabilidade e riscos sociais, bem como a rede de proteção social disposta nesses espaços.

---

<sup>55</sup> Sobre avaliação de políticas e programas sociais ler: Silva e Silva (2001); Boschetti (2009); Aguiar (1994); Arretche (1999); Draibe (2001). Sobre monitoramento e implantação de programa social ler: Wanderley e Blanes (2001).

Nesse sentido pressupõem afirmar a função da Vigilância no processo de gestão e planejamento “[...] articulando-se com os campos da avaliação e monitoramento da política e a consolidação de estratégias de uso e articulação de informações territorializadas no cotidiano da gestão”. (BRASIL, 2013, p. 31).

É preciso atentar para a lógica atual que opera sobre as políticas sociais transformando-as em ações paliativas e focalizadas, trabalhando com a noção precária de mínimos sociais.<sup>56</sup> Na Política de Assistência Social, como afirma Sposati (2011), há uma tendência latino-americana de reduzir as demandas da assistência social à pobreza, focalizando e segmentando o atendimento.

Através da Vigilância Socioassistencial se tem a possibilidade de desnaturalizar e problematizar essas concepções históricas que perpassam ainda hoje as ações assistenciais. A Vigilância vem ser a ponte de ligação entre as demandas que chegam à execução terminal dos serviços e o planejamento da gestão da Política, visando à garantia e à efetivação dos direitos sociais, aferindo seu objetivo principal, de adequação entre a demanda e a oferta dos serviços socioassistenciais.

### 3.2 CONTEXTUALIZAÇÃO DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL

Partindo das ideias explanadas frente à inter-relação da Vigilância Socioassistencial enquanto base de apoio e fundamentação das ações de planejamento e gestão, a partir de agora se introduzirá o debate a cerca da vigilância, dada sua fundamentação legal, seus objetivos, conceitos-chaves, bem como suas principais contribuições e desafios.

De acordo com a Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2004, p. 39), os serviços socioassistenciais no SUAS são organizados a partir das seguintes funções: vigilância social, proteção social e defesa social e institucional. Na NOB/SUAS (BRASIL, 2005, p. 21), a Vigilância Socioassistencial é apontada como referência da atuação protetiva da Política de Assistência Social.

---

<sup>56</sup> Para Pereira (2002, p. 21) “Se partirmos do pressuposto de que tais mínimos sociais correspondem a necessidades fundamentais a serem satisfeitas por políticas sociais, estaremos hoje, diante de um cenário complexo, que requer maiores aprofundamentos e qualificações, no marco de uma realidade sensivelmente modificada, isto é, de uma realidade em que tanto o padrão de acumulação como o modelo de organização do trabalho e da proteção social diferem substancialmente do passado (inclusive do passado recente) e exigem novas formas de enfrentamento político-social”.

A lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011 (BRASIL, 2011), que altera a LOAS (BRASIL, 1993), coloca entre as funções de proteção da Política de Assistência Social a Vigilância Socioassistencial, que visa analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimização e danos. Assim, a Norma Operacional Básica do SUAS, aprovada em 2012 (NOB/SUAS) (BRASIL, 2012, p. 16), em seu artigo 1º, reafirma a Vigilância Socioassistencial como uma função da política de assistência, de caráter protetivo, dedicada à gestão da informação.

Art. 90. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem instituir a área da Vigilância Socioassistencial diretamente vinculada aos órgãos gestores da política de assistência social, dispondo de recursos de incentivo à gestão para sua estruturação e manutenção. Parágrafo único. A Vigilância Socioassistencial constitui como uma área essencialmente dedicada à gestão da informação, comprometida com: I – o apoio efetivo às atividades de planejamento, gestão, monitoramento, avaliação e execução dos serviços socioassistenciais, imprimindo um caráter técnico à tomada de decisão; II – a produção e disseminação de informações, possibilitando conhecimentos que contribuam para a efetivação do caráter preventivo e proativo da Política de Assistência Social, assim como para a redução de agravos, fortalecendo a função de proteção social do SUAS. (BRASIL, 2012, p. 27).

A Vigilância Socioassistencial produz “elementos de referência, parâmetros e como tal são, ao mesmo tempo, insumos para o processo de gestão ao produzir conhecimento para o planejamento institucional [...]”. (BRASIL, 2013, p. 14). Sendo assim, o trabalho da vigilância se efetiva tanto nas ações para o planejamento, monitoramento e avaliação da Política de Assistência bem como da sua aproximação necessária aos serviços socioassistenciais, de onde as informações com que se apropria emergem. De acordo com o art. 88 da NOB/SUAS (BRASIL, 2012, p. 40), “A Vigilância Socioassistencial deve manter estreita relação com as áreas diretamente responsáveis pela oferta de serviços socioassistenciais à população nas Proteções Sociais Básica e Especial”.

A Vigilância deve orientar-se pelos princípios que compõem o modelo de proteção social não contributiva: universalidade; matricialidade sociofamiliar, descentralização compartilhada; territorialização e intersetorialidade (SPOSATI, 2009, p. 42-45), ao mesmo tempo em que atua fundamentalmente em conjunto com as demais proteções estabelecidas pela Política de Assistência Social: defesa de direitos e proteção social<sup>57</sup>, como evidencia a figura a seguir:

---

<sup>57</sup> “A PNAS-2004 é concebida como responsável por três funções. Vigilância social – capacidade de detectar, monitorar as ocorrências de vulnerabilidade e fragilidade que possam causar a desproteção, além da ocorrência de riscos e vitimizações. Esta é uma área nova que exige atualizados conhecimentos, capacidades e ferramentas de trabalho. Defesa de direitos – trata-se de uma preocupação com os procedimentos dos serviços no alcance de direitos socioassistenciais e na criação de espaços de defesa para além dos conselhos de gestão da política.



FIGURA 1: FUNÇÕES DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL



Fonte: BRASIL, 2013, p. 16

Na NOB/SUAS, a Vigilância Socioassistencial é assinalada “como uma das funções da política de assistência social, que deve ser realizada por intermédio da produção, sistematização, análise e disseminação de informações territorializadas”. (BRASIL, 2012, p. 40).

De acordo com as Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial (BRASIL, 2014):

A Vigilância deve apoiar atividades de planejamento, organização e execução de ações desenvolvidas pela gestão e pelos serviços, produzindo, sistematizando, analisando informações territorializadas sobre: as situações de vulnerabilidade e risco que incidem sobre famílias e indivíduos; os padrões de oferta de serviços e benefícios socioassistenciais, considerando questões afetas ao padrão de financiamento, ao tipo, volume, localização e qualidade das ofertas e das respectivas condições de acesso. (BRASIL, 2014, p. 9).

A Vigilância Socioassistencial surge frente à necessidade de subsidiar as ações da Política de Assistência Social, e configura-se enquanto função especializada e pública nas ações de monitoramento, avaliação e análise dos dados, indicadores, mapas, diagnósticos dentre tantas outras ferramentas que perpassam a rede de serviços no SUAS.

Como afirma Bava (1999):

Não se pode pensar em iniciativas que possam tornar mais efetivas as políticas sociais sem fazer um diagnóstico de como estão funcionando, atualmente, a

---

Proteção social – inclui a rede hierarquizada de serviços e benefícios. Trata-se aqui de duas formas complementares de atenção: Benefícios [...] e Serviços [...]”. (SPOSATI, 2009, p. 41).

cobertura (extensão e qualidade) e o impacto redistributivo dessas políticas na sociedade brasileira. (BAVA, 1999, p. 131).

Para tanto, a fim de cumprir seus objetivos, a Vigilância Socioassistencial:

[...] produz e sistematiza informações, constrói indicadores e índices territorializados das situações de risco e vulnerabilidade social, que incidem sobre famílias e sobre os indivíduos nos diferentes ciclos de vida; monitora a incidência das situações de violência, negligência e maus tratos, abuso e exploração sexual, que afetam famílias e indivíduos, com especial atenção para aquelas em que são vítimas crianças, adolescentes, idosos e pessoas com deficiência; identifica pessoas com redução da capacidade pessoal, com deficiência ou em abandono; identifica a incidência de vítimas de apatidão social, que lhes impossibilite sua autonomia e integridade, fragilizando sua existência; monitora os padrões de qualidade dos serviços de Assistência Social, com especial atenção para aqueles que operam na forma de albergues, abrigos, residências, semi-residências, moradias provisórias para os diversos segmentos etários; analisa a adequação entre as necessidades de proteção social da população e a efetiva oferta dos serviços socioassistenciais, considerando o tipo, volume, qualidade e distribuição espacial dos mesmos; auxilia a identificação de potencialidades dos territórios e das famílias neles residentes. (BRASIL, 2014, p. 10).

A Vigilância Socioassistencial, dessa forma deve ser entendida para além de uma mera ferramenta ou setor isolado da gestão, responsável por gerar informações (BRASIL, 2013, p. 18). Ao compreender as dimensões norteadoras da Vigilância é possível compreendê-la em sua totalidade, enquanto função pública e protetiva, sendo preciso desmistificar o seu uso meramente burocrático e fiscalizatório que se desalinha do controle social. Já afirmava Bava (1999, p. 140) “Penso que temos o papel de vigilância cívica, monitoramento das políticas, de articulação social para reorientar os recursos dos impostos públicos, que são para atender a todos e, particularmente, aos mais necessitados”.

Tradicionalmente, no campo da assistência social tem prevalecido o tratamento fragmentado e desconectado, tanto em relação aos beneficiários/usuários, bem como às respostas às suas demandas, gerando também informações desarticuladas, isoladas, caso a caso, família por família, convenio por convenio. Esta herança fragmentadora da gestão se coloca como um entrave na efetivação de uma função de Vigilância Socioassistencial, na perspectiva de um Sistema Único de Assistência Social. (BRASIL, 2013, p. 18).

Ao se compreender a totalidade da Vigilância enquanto função da política de assistência incorporada à gestão e que visa responder “quais necessidades como dever do Estado essa política tem que responder” (BRASIL, 2013, p. 26), fundamentada a favor da participação e controle social, da fiscalização do social e não ao social, podem-se desmistificar muitas pré-concepções e falsos julgamentos a respeito do trabalho da Vigilância. Ao evadir-se do senso comum, da congênita associação da Vigilância com a torre de

Panóptico apresentada em Foucault<sup>58</sup> no “vigiar e punir”, abre-se caminho para se pensar em uma função pública, protetiva e defensiva de direitos sociais e que deve ser usada e apropriada por quem usufrui da política. É preciso ultrapassar a simples visão de “banco de dados”, de processo meramente técnico, burocrático e fiscalizatório para entendê-la enquanto ação orientadora de políticas sociais, de tomada de decisões, de planejamento participativo.

Todavia é preciso problematizar esse senso comum que impregna a concepção e atuação da Vigilância bem como da própria realidade social, dado o caráter ideológico mascarado nesse processo. A Vigilância Socioassistencial entendida em sua totalidade não é uma função benéfica aos interesses dos detentores do poder, dos recursos, porque ela revela os verdadeiros problemas, quantifica, qualifica e os dá visibilidade, ao mesmo tempo em que dá transparência às ações gestoras frente às demandas sociais e mostra efetivamente o que tem sido feito em termos sociais. “A imediatividade da vida social planetariamente mercantilizada é proposta como a realidade – e, não por acaso, a distinção epistemológica clássica entre aparência e essência é desqualificada”. (NETTO, 2012, p. 420).

[...] as ações assistenciais não podem ser analisadas numa única direção, uma vez que desencadeiam diferentes respostas dos sujeitos envolvidos: podem gerar conformidade e passividade, mas também revolta, resistência e abertura de novos caminhos. É exatamente aí que reside a dimensão contraditória da assistência social e seu potencial emancipatório, se colocada como estratégia de reforço da ação protagonista da classe trabalhadora. (RAICHELIS, 2000, p. 160).

Analisar a Vigilância Socioassistencial através de uma mão única significa anular um entendimento mais profundo, de estrutura, da essência dos verdadeiros problemas. Esse reducionismo é favorável aos interesses do capital, servindo de ferramenta ideológica para sua legitimação. A Vigilância enquanto mero processo fiscalizatório e punitivo acabava ofuscando o seu sentido contrário, de caráter totalitário, enquanto função de controle por parte do social sobre a ação de gestores, instituições e do próprio Estado. Essa visão de totalidade da Vigilância Socioassistencial reafirmada na NOB/SUAS (BRASIL, 2012) “lhe permite

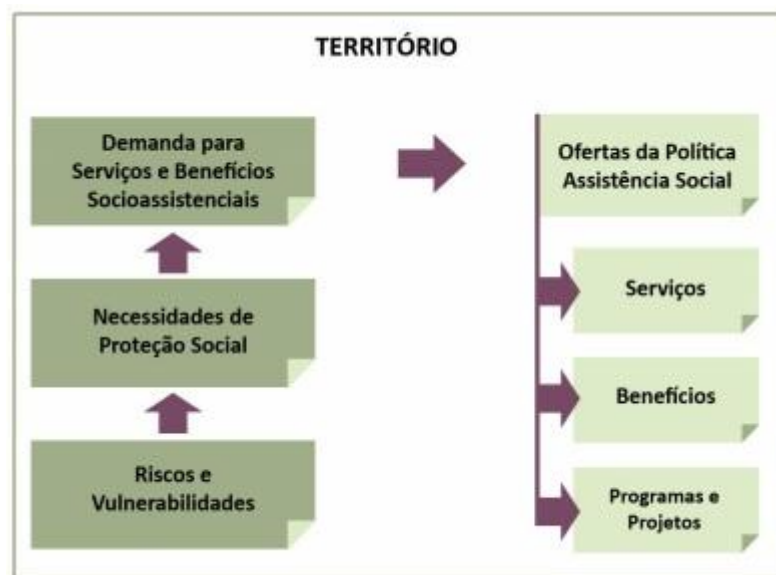
<sup>58</sup> Segundo Spíndola (2011, p. 2), “O panóptico pode ser descrito como uma estrutura física, um prédio circular com uma torre central, de onde se podem observar as celas construídas a sua volta. [...] Dentro da central panóptica, as janelas estariam recobertas com persianas ou biombos para impedir os que estivessem sendo observados de perceberem que estariam sendo vigiados. Logo, quem vê nunca é visto, assim como quem é visto nunca vê e está hipoteticamente sob constante observação. Michel Foucault tenta entender o panóptico dentro das problematizações do espaço que, para ele, estariam ligadas às dificuldades, no século XVIII, de lidar com o crescente aumento populacional e as transformações oriundas desta demanda. O espaço precisa ser pensado em sua materialidade, e sua construção está inserida nas formas de direcionamento do poder enquanto ação. Assim sendo, o panóptico propõe resolver o problema de como controlar um número crescente de pessoas empregando um número reduzido de controladores. Preocupação, segundo Foucault, de uma sociedade burguesa em formação que necessita tornar mais sutis seus mecanismos de poder, para gerir um maior número de relações e pessoas. (FOUCAULT, 1979: 211-214).”

orientar a operação iluminando quais são as demandas, qual a cobertura e a qualidade do atendimento e, sobretudo, lhe permite tencionar a gestão para a defesa e expansão dos direitos, e entre eles os socioassistenciais”. (BRASIL, 2013, p. 28).

Nessa direção, a Vigilância Socioassistencial contribui para a superação do caráter emergencial e fragmentado que impregnou historicamente as ações assistenciais, ao consolidar a assistência social como ação pública que conhece e monitora as situações concretas que levam às vulnerabilidades e riscos, a fim de garantir estratégias adequadas de proteção social e o desenvolvimento de ações preventivas. (BRASIL, 2013, p. 27).

Assim como a Vigilância Socioassistencial pode ser apreendida por diferentes interpretações, conforme o jogo de disputas de interesses, o mesmo ocorre frente aos conceitos-chaves com que trabalha. “Como apontado nos artigos 1º e 6º da LOAS, a Vigilância evoca a apropriação e utilização de três conceitos-chaves, a saber: risco, vulnerabilidade social e território [...]” (BRASIL, 2014, p. 10), engendrados no processo de atuação da Vigilância, conforme apresenta o quadro a seguir:

FIGURA 2: PROCESSO DE ATUAÇÃO DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL



Fonte: BRASIL, 2014, p. 13

Esses conceitos estão conectados e servem de modo conjunto a fornecer um modelo de análise que propõe identificar as necessidades por proteção social na Assistência e quais as respostas que a Política tem oferecido para essas famílias e indivíduos (BRASIL, 2014).

A Vigilância Socioassistencial identifica vulnerabilidades e riscos sociais presentes nos territórios, de acordo com suas especificidades, a fim de fundamentar as ações de planejamento nesses espaços, que podem ter caráter emergencial ou preventivo. Através da Vigilância, as necessidades de proteção social ganham “corpo” e se materializam, para tanto evocam a necessidade de debates e ações frente às demandas sociais.

Partindo dessas premissas, se faz necessário apreender os conceitos-chaves com os quais a Vigilância se apropria. Desse modo inicia-se o debate com a noção de território. Assim é fundamental atentar para o próprio movimento da Política de Assistência, que ao longo de sua trajetória, passa a incorporar a noção de território como fator essencial para sua atuação e consolidação.

Historicamente o território foi um fator de acirramento das desigualdades sociais, entendido isoladamente como noção de limites geográficos. Servia, na maioria das vezes, para separar pobres de ricos, áreas nobres de áreas “sujas, perigosas”. Reconhecer o território expandindo sua compreensão, contudo, não significa procurar homogeneidade em seus espaços, mas sua composição que é formada por diferentes atores sociais, relações sociais, aspectos culturais, econômicos e subjetivos, significa vislumbrar no território um espaço de lutas e de enfrentamento das desigualdades sociais. Santos e Silveira (2001, p. 11) apontam que é necessário ver o território enquanto ator social “[...] e não apenas como palco, isto é, o território no seu papel ativo”.

Território é dinâmica, pois para além da topografia natural, constitui uma “topografia social” decorrente das relações entre os que nele vivem e suas relações com os que vivem em outros territórios. Território não é gueto, apartação, ele é mobilidade. Por isso, discutir medidas de um território é assunto bem mais complexo do que definir sua área com densidade. Implica considerar o conjunto de forças e dinâmicas que nele operam. (SPOSATI, 2008, p. 9).

A NOB/SUAS (BRASIL, 2005, p. 24) aponta a necessidade da rede de atuação socioassistencial pautada no território onde se “constitui um dos caminhos para superar a fragmentação na prática dessa política [...]” e para tanto prevê um redimensionamento das ações da rede no intuito de compreender o território em sua totalidade, levando em consideração suas diversidades, particulares, complexidades, cobertura, financiamento e um número potencial de usuários que possam dela necessitar. A territorialização da rede de Assistência Social, nesse sentido, significa compreender qual é a oferta de serviços para aquele espaço, em qual lógica operam, se trabalham “na lógica da proximidade do cotidiano de vida do cidadão e localização dos serviços para desenvolver seu caráter educativo e preventivo nos territórios [...]” (BRASIL, 2005, p. 27), ou se trabalham no sentido de

fiscalização e repreensão, fugindo a noção de proteção e de apropriação do saber que viabiliza a garantia de direitos sociais. Para Koga (2003, p. 20) “o território é considerado como um dos elementos potenciais para uma nova perspectiva redistributiva possível para orientar políticas públicas”.

A vigilância socioassistencial deve buscar conhecer o cotidiano da vida das famílias, a partir das condições concretas do lugar onde elas vivem e não só as médias estatísticas ou números gerais, responsabilizando-se pela identificação dos “territórios de incidência” de riscos no âmbito da cidade, do Estado, do país, para que a Assistência Social desenvolva política de prevenção e monitoramento de riscos. (BRASIL, 2005, p. 26).

Por fim ao se problematizar o conceito território na Política de Assistência Social é fundamental compreender que territorializar não significa “automaticamente” descentralizar, universalizar e democratizar (PEREIRA, 2010). É preciso fomentar a participação social frente às questões que envolvem a Política de Assistência, garantir a participação mediante o “[...] fortalecimento de esferas públicas de controle social sobre destinos, rumos e perfis da política pública, coloca-se como estratégias para a disputa do sentido de território e a ruptura com a dimensão tutelar da assistência social”. (PEREIRA, 2010, p. 195).

O conceito de risco social, por sua vez “visa identificar a probabilidade ou a iminência de um evento acontecer e, [...] está articulado com a capacidade de antecipar-se para preveni-lo, ou [...] minorar seus efeitos [...]”. (BRASIL, 2014, p. 11). O conceito de risco está relacionado com o conceito de vulnerabilidade social assim como ambos estão conectados ao conceito de território, são conceitos-chaves para a Vigilância Socioassistencial e, contudo, não devem ser pensados isoladamente. Apesar dessa complementaridade risco e vulnerabilidade não são a mesma coisa, porém se complementam. Além desse paradigma, os conceitos aqui explanados inexoravelmente tomam diferentes perspectivas dado o seu contexto de aplicação e as áreas a que vão subsidiar.

Segundo Janczura (2012, p. 302):

Foram Yunes e Szymanski (2001) que chamaram atenção para a diferença entre os conceitos de risco e vulnerabilidade. Segundo elas, o conceito de vulnerabilidade “é aplicado erroneamente no lugar de risco” (p. 29), pois são dois conceitos distintos. Enquanto risco, segundo as autoras, foi usado pelos epidemiologistas em associação a grupos e populações, a vulnerabilidade refere-se aos indivíduos e às suas suscetibilidades ou predisposições a respostas ou consequências negativas.

Dessa forma “a aplicação do conceito de risco está necessariamente associada à pré-definição de um evento [...], tendo em vista a peculiaridade de cada área”. (BRASIL, 2014, p. 11). O conceito de risco social está pré-disposto à definição de situações vivenciadas por

indivíduos, famílias e conseqüentemente os esforços empreendidos enquanto estratégias de solução, prevenção ou redução desses eventos.

De acordo com a PNAS (BRASIL, 2004) e com as Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial (BRASIL, 2014), constituem-se situações de riscos a incidência ou sua probabilidade de ocorrência dos seguintes eventos que devem ser enfrentados:

- situações de violência intrafamiliar; negligência; maus tratos; violência, abuso ou exploração sexual; trabalho infantil; discriminação por gênero, etnia ou qualquer outra condição ou identidade;
- situações que denotam a fragilização ou rompimento de vínculos familiares ou comunitários, tais como: vivência em situação de rua; afastamento de crianças e adolescentes do convívio familiar em decorrência de medidas protetivas; atos infracionais de adolescentes com consequente aplicação de medidas socioeducativas; privação do convívio familiar ou comunitário. (BRASIL, 2014, p. 11).

A PNAS (BRASIL, 2004) aponta que além de haver situações que se configuram em risco social ou que apresentam maior probabilidade do mesmo acontecer, também há segmentos sociais que merecem atenção, devido à própria historicidade das relações sociais, econômicas e culturais no país e que vem sofrendo o agravo de situações de risco social:

Ainda na perspectiva da equidade, a política de assistência social atua com outros segmentos sujeitos a maiores graus de riscos sociais, como a população em situação de rua, indígenas, quilombolas, adolescentes em conflito com a lei os quais ainda não fazem parte de uma visão de totalidade da sociedade brasileira. Tal ocultamento dificulta a construção de uma real perspectiva de sua presença no território brasileiro, no sentido de subsidiar o direcionamento de metas das políticas públicas. (BRASIL, 2004, p. 24-25).

Já o conceito de vulnerabilidade social se configura em situações ou ainda na criação de identidades que podem levar a exclusão dos sujeitos. Tais situações se originam no processo de produção e reprodução das desigualdades sociais, na própria configuração da história dos processos de discriminação, segregação social. (BRASIL, 2014, p. 11).

A concepção de vulnerabilidade social adotada pela PNAS-2004 tem recebido interpretações diferenciadas. A primeira delas pode trazer um estigma ao carimbar alguém de “vulnerável”. Digamos que, do mesmo modo que se pode aplicar o conceito de pobre, carente, excluído como estigmas, também se pode aplicar os conceitos de vulnerabilidade e de vulnerável. Trata-se do uso de uma categoria como o designativo de alguém e, por isso, esse alguém abre mão de ser sujeito para ser sujeitoado, perdendo a categoria de cidadão. Nesse sentido, o designativo é usado como forma de redução social e, até mesmo, culpabilização do indivíduo por sua fragilidade. Para encontrar outra aplicação, é preciso construir o sentido de vulnerabilidade social relacionada a um dado risco social. Nessa ótica o sentido é de ser vulnerável a uma dada ocorrência, estar mais sujeitoado por algumas vivências e capacidades já instaladas. (SPOSATI, 2009, p. 33-34).

Nesse sentido é preciso atentar para a insídia de que a vulnerabilidade e os riscos sociais são questões oriundas apenas do fator econômico. É necessário compreender o sentido

de risco e vulnerabilidade social para além da simples noção de fragilização e pobreza, o que acaba reincidindo sob as próprias famílias, na lógica de culpabilização dos sujeitos ao contrário da noção de proteção social.

Não se trata de definir o risco ou a vulnerabilidade a priori, como uma condição in natura. O risco é resultado da relação perigo-vulnerabilidade, sendo cada um deles proveniente de outras equações que incluem as várias dimensões envolvidas na geração, enfrentamento e impacto do fenómeno. Nesse sentido, não é possível, numa perspectiva abrangente, tratar de aspectos isolados como, por exemplo, os fatores ambientais *stricto sensu*. (MARANDOLA JR; HOGAN, 2005, p. 46-47).

Também não se pode pensar nessas categorias a partir da simples dualidade pobreza *versus* fator geográfico. Apontam-se aqui questões que extrapolam o âmbito individual e aparente dos problemas, sendo, portanto, fundamental levantar as implicações que perpassam tais conceitos-chaves, a fim de chegar aos verdadeiros dilemas e a própria dimensão do trabalho da Vigilância Socioassistencial, que enquanto função protetiva associada ao planejamento e gestão é constituída de visões de mundo, teorias e perspectivas de atuação.

A fim de apresentar estratégias para essas problemáticas, pode-se observar que na PNAS (BRASIL, 2004), o princípio de integração às políticas sociais e econômicas aparece como uma medida de enfrentamento, dado que as vulnerabilidades e riscos sociais se concentram tanto no “âmbito social e no econômico, o que exige ações intersetoriais e de integração territorial”. (BRASIL, 2004, p. 91). A Vigilância Socioassistencial, nesse contexto, sobrevém enquanto estratégia de ação para se minimizar tais vulnerabilidades e riscos sociais nos territórios a partir da apropriação de sistemas de indicadores<sup>59</sup>, gerindo informações que possam identificar os graus de incidência desses fatores nas famílias, bem como seus condicionantes, e a partir desse conhecimento, incluí-las nos serviços socioassistenciais. Portanto a Vigilância Socioassistencial atua sobre os eixos de Vigilância de riscos e vulnerabilidades e da Vigilância dos padrões de serviços.

A análise da adequação entre as necessidades da população e as ofertas dos serviços e benefícios socioassistenciais, vistos na perspectiva do território, deve constituir-se como objeto central e de permanente reflexão da Vigilância Socioassistencial. Esta visão de totalidade, integrando necessidades e ofertas, permite traçar melhores ações e estratégias para prevenção e para redução de agravos, contribuindo para o planejamento, gestão e execução da política de assistência por meio de seus serviços e benefícios, objetivando sempre o fortalecimento da função de proteção social do SUAS. (BRASIL, 2014, p. 13).

<sup>59</sup> Segundo Jannuzzi (2003, p. 15), “[...] o Indicador Social é um instrumento operacional para monitoramento da realidade social, para fins de formulação e reformulação de políticas públicas. [...] ao traduzir em cifras tangíveis e operacionais várias das dimensões relevantes, específicas e dinâmicas da realidade social”. Dessa forma “Ao conjunto de indicadores sociais referidos a um determinado aspecto da realidade social ou área de intervenção programática denomina-se Sistema de Indicadores Sociais. (JANNUZZI, 2003, p. 17).



Tal processo terá resultados impreterivelmente reflexivos sobre o planejamento, monitoramento e avaliação na gestão da Política de Assistência Social. Frente a essas contribuições da Vigilância se poderá adequar à oferta, juntamente com a qualidade dos serviços socioassistenciais prestados à demanda dos usuários da Política de Assistência Social.

A Vigilância também deve ser uma função fundamental de apropriação por parte de técnicos e gestores a fim de qualificar o trabalho profissional e principalmente como uma garantia de conhecimento da realidade, de domínio do território de atuação. O que ao pensar na historicidade das políticas sociais no Brasil e principalmente na Assistência Social aqui retratada, culminaria em um processo de profundo avanço, dado o passado assistencialista e clientelista de atuação desta política pautada em necessidades particulares e “achismos” e não em levantamento de dados concretos a cerca da realidade social.

Desfalcada de uma legislação que a amparasse, carente de normas e procedimentos claros de planejamento e gestão, utilizada como moeda clientelista e facilmente apropriada pela filantropia voluntarista, a assistência constituiu-se, historicamente, como “parente pobre” das demais políticas sociais brasileiras, destinando suas ações a categorias específicas, configurando-se como política não obrigatória e sendo constantemente subalternizada. (YAZBEK apud BOSCHETTI apud LEITE, 2011, s/p).

A Vigilância nesse sentido vem preencher uma lacuna histórica presente na Assistência Social e demais políticas sociais<sup>60</sup>, que diz respeito à falta de mensuração da realidade e falta de interlocução com os demais serviços, realizada através de uma apropriação de dados, produtos de diversos fatores presentes no contexto social. Assim, tais processos apresentam-se como momentos decisivos, enquanto estratégias de participação dos sujeitos sociais e dos trabalhadores do SUAS. A Política de Assistência Social ao fundamentar-se em informações extraídas a partir da realidade de famílias e indivíduos, das demandas socioassistenciais, pode realizar um mapeamento identificando onde se encontram

---

<sup>60</sup> Analisando a Vigilância em Saúde, percebe-se que a mesma vai ganhar tonicidade com a Constituição Federal de 1988 dispondo, “em seu art. 196, um dos deveres do Estado para a garantia do direito à saúde é a redução dos riscos de doenças e outros agravos à saúde”. (AITH; DALLARI, 2009, p. 100). “[...] Com efeito, a Constituição Federal prevê, em seus dispositivos, a existência da vigilância sanitária (art. 200, I e II), a vigilância epidemiológica (art. 200, II) e a vigilância relacionada ao meio ambiente (art. 200, VIII) [...] A Lei Orgânica da Saúde – LOS (Lei Federal n. 8.080/90), por sua vez, reforçou a existência de setores especializados de vigilância em saúde, dispondo de artigos específicos sobre cada uma das especialidades de vigilância acima referidas”. (AITH; DALLARI, 2009, p. 107). Contudo, a Vigilância em Saúde enfrenta muitos desafios, dentre eles as vigilâncias se encontram enquanto processos fragmentados, isolados umas das outras, muitas vezes sendo casos de uso do poder de política. (AITH; DALLARI, 2009, p. 109). “[...] não há no Brasil a consolidação normativa ou administrativa de uma cultura de vigilância em saúde integral, que considere o risco como uma possibilidade que está além de qualquer categorização ou especialização que se queira fazer. Há, isso sim, uma fragmentação na organização dos serviços de vigilância que, muitas vezes, provocam duplicidade de ações ou, pior ainda, vácuos de vigilância”. (AITH; DALLARI, 2009, p. 114).

esses “focos de vulnerabilidades e riscos sociais” nos territórios, a fim de gerar ações de atenção e prevenção, ponderando sobre os aparelhos de proteção social presentes nesses lugares ou pensando na estruturação dos mesmos.

É importante ainda destacar que ao se sistematizar, monitorar e avaliar as demandas sociais, consequentemente elas ganham maior visibilidade. Tal processo é fundamental para a socialização das informações. A Vigilância gera informações que são públicas e que devem chegar aos usuários da Política de Assistência Social. Esses dados precisam ser percebidos como estratégias de participação, de controle social, onde através deles se pode reivindicar pelo uso devido do financiamento, dos recursos materiais e do próprio corpo técnico que compõe a política. São mecanismos que antes de tudo devem ser utilizados na garantia dos direitos sociais, na proteção social e no fortalecimento da cidadania. Para tanto, a Vigilância se apropria de certas ferramentas de trabalho.

Para realizar as atividades propostas, a Vigilância Socioassistencial deve lançar mão de uma grande variedade de fontes e instrumentos de informação. Alguns destes instrumentos são os mesmos para os entes federados, outros, no entanto, são dependentes das particularidades de cada território. A Vigilância Socioassistencial trabalha tanto com dados coletados de forma qualitativa ou quantitativa e de forma primária ou secundária. (BRASIL, 2014, p. 32).

Entre os principais instrumentos e fontes de informação para a Vigilância Socioassistencial encontram-se o Cadastro Nacional do SUAS – CadSUAS<sup>61</sup>, Censo SUAS<sup>62</sup>, Busca Ativa<sup>63</sup>, Registro Mensais de Atendimentos – RMA<sup>64</sup>, Prontuário SUAS<sup>65</sup>, Consulta,

<sup>61</sup> “O CadSUAS consiste em um aplicativo eletrônico – de preenchimento obrigatório (Portaria nº 430/2008) – que comporta todas as informações cadastrais dos órgãos gestores de Assistência Social, das unidades públicas e da rede conveniada de entidades prestadoras de serviços socioassistenciais, dos fundos de Assistência Social, dos Conselhos de Assistência Social e dos trabalhadores e conselheiros que atuam no âmbito do SUAS”. (BRASIL, 2014, p. 32).

<sup>62</sup> “O Censo SUAS, instituído através do Decreto nº 7.334/2010, é um dos principais instrumentos de avaliação e monitoramento dos serviços, programas e benefícios ofertados pelo Sistema Único de Assistência Social. Sua realização é feita todos os anos, desde 2007, por meio de questionários que são respondidos exclusivamente através de um aplicativo eletrônico”. (BRASIL, 2014, p. 32-33).

<sup>63</sup> “Segundo o Caderno Técnico do Brasil Sem Miséria, a Busca Ativa refere-se à localização, inclusão no Cadastro Único e atualização cadastral de todas as famílias pobres, assim como o encaminhamento destas famílias aos serviços da rede de proteção social. A Busca Ativa se desdobra em três estratégias: (1) Busca Ativa para inclusão no Cadastro Único: [...]; (2) Busca Ativa para Acessar Benefícios: [...]; (3) Busca Ativa para Acessar Serviços: [...] (Brasil, 2011 – Brasil sem miséria, caderno técnico)”. (BRASIL, 2014, p. 30).

<sup>64</sup> “Este aplicativo refere-se à Resolução CIT nº 4, de 24 de maio de 2011, que instituiu parâmetros nacionais para o registro das informações relativas aos serviços ofertados nos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS nos Centros de Referência Especializados da Assistência Social – CREAS, e definiu o conjunto de informações que devem ser coletadas, organizadas e armazenadas pelas referidas unidades, em todo o território nacional”. (BRASIL, 2014, p. 33-34).

<sup>65</sup> “Segundo seu manual, o Prontuário SUAS é um instrumental técnico que visa auxiliar o trabalho dos profissionais, organizando as informações indispensáveis à realização do trabalho social com as famílias e registrando o planejamento e o histórico do acompanhamento familiar. Assim, o Prontuário SUAS tem como objetivo principal contribuir para a qualificação do processo de acompanhamento familiar nos CRAS e CREAS [...]”. (BRASIL, 2014, p. 34-35).

Seleção e Extração de Informações do CadÚnico – CECAD<sup>66</sup>, Sistema de Identificação de Domicílios em Vulnerabilidade – IDV<sup>67</sup>, Matriz de Informações Sociais e Relatórios de Informações Sociais – MI-SAGI e RI-SAGI<sup>68</sup>; SuasWEB<sup>69</sup> entre outros instrumentos que a Vigilância se apropria, através dos quais os dados/indicadores sociais são operacionalizados, por meio da relação entre os serviços socioassistenciais em seus diferentes níveis de complexidade que funcionam como catalisadores das demandas/necessidades sociais. Contudo, muitas dessas ferramentas ainda estão em processo de apropriação e construção, não se aferindo realidade à atuação da Vigilância Socioassistencial em todos os entes federados.

Para operacionalizar a Vigilância Socioassistencial uma grande conquista foi alcançada com a aprovação da Lei nº 12.435/2011, na qual a Vigilância Socioassistencial passou a receber recursos financeiros do IGD-SUAS (BRASIL, 2014).

O IGDSUAS – Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social – é o instrumento de aferição da qualidade da gestão descentralizada dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, bem como da articulação intersetorial, no âmbito dos municípios, DF e estados. (BRASIL, 2014, p. 43).

Tais recursos devem garantir a operacionalização das ações da Vigilância Socioassistencial, para tanto garantindo infraestrutura técnica como: computadores, mobiliário, *softwares*, aquisição de materiais de consumo, bem como a própria contratação da equipe especializada para dar consultoria, capacitação aos profissionais da Vigilância. Dessa forma pode-se pensar na efetivação das atividades da Vigilância a fim de gerar a organização, estruturação e padronização de informações, gerenciamento e consulta de sistemas

<sup>66</sup> “O CECAD é uma ferramenta que permite realizar, de modo fácil e rápido, consultas, tabulações e extrações de dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico que inclui as famílias com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa ou de três salários mínimos no total, além de famílias cadastradas em outros programas sociais. Ele possibilita conhecer a realidade socioeconômica dessas famílias, trazendo informações do domicílio e também dados de cada um dos componentes da família”. (BRASIL, 2014, p. 35).

<sup>67</sup> “O IDV é um aplicativo que permite a elaboração de mapas de vulnerabilidade e risco social ao nível de estados, municípios e por setor censitário (áreas demarcadas pelo IBGE, de tamanho menor que municípios) [...]. Entre outros, utiliza dados e indicadores coletados a partir do Censo Demográfico de 2010, Cadastro Único de Programas Sociais (situação em agosto de 2011) e CENSO SUAS”. (BRASIL, 2014, p. 36).

<sup>68</sup> “A Matriz de Informação Social (MI Social) [...] é uma ferramenta que reúne em um único local as informações oriundas de diferentes aplicativos e, dessa forma, permite realizar, através de indicadores gerenciais, o monitoramento dos programas, projetos e ações desenvolvidos pelo MDS. Esse aplicativo possibilita a construção de tabelas e gráficos a partir das informações escolhidas pelo próprio usuário”. “Outra ferramenta que fornece informações para subsidiar as ações de gestão do SUAS é o Relatório de Informações Sociais (RI). Esse aplicativo fornece somente informações por município, ou seja, não é possível realizar consultas por estado ou por região”. (BRASIL, 2014, p. 36-37).

<sup>69</sup> “O SuasWeb é uma ferramenta criada para agilizar a transferência regular e automática de recursos financeiros do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para os fundos estaduais, municipais e do Distrito Federal. Compreende informações sobre contas-correntes, saldos, repasses e cadastros. Traz, ainda, os Planos de Ação e os Demonstrativos Sintéticos de Execução Físico-Financeira”. (BRASIL, 2014, p. 37).

informatizados; elaboração de diagnósticos e estudos bem como o monitoramento e avaliação; planejamento e organização das ações de busca ativa (BRASIL, 2014, p. 43-44), atividades essas fundamentais para a efetividade de uma política social.

Há necessidade de ampliação do escopo temático investigado, em bases mais periódicas, garantindo a representatividade amostral de segmentos populacionais específicos e minorias. No contexto de crescente focalização das políticas sociais requerem-se novas informações, voltadas à identificação dos segmentos sociais desfavorecidos, para acompanhamento periódico da situação dos mesmos e dos efeitos dos programas sociais propostos. (JANNUZZI, 2003, p. 129).

Assim é fundamental a socialização dessas ações da Vigilância, a partir de uma gestão democrática, de participação social, pensada em todo o processo de gerenciamento, tanto na formulação, implantação de políticas, programas e projetos sociais, quanto na análise e avaliação dos resultados e impactos dos mesmos, garantindo a participação cidadã, por meio da informação. “A Vigilância Socioassistencial assume, aqui, uma função privilegiada de legitimação de demandas que permite pressionar para a expansão dos direitos e serviços socioassistenciais”. (BRASIL, 2013, p. 38). Como afirma Sposati (2009) “Por isso é preciso desenvolver conhecimentos, dados, metodologias de ação, enfim, um saber sobre riscos e vulnerabilidades sociais. [...] tem por responsabilidade cobrir e prevenir”. (SPOSATI, 2009, p. 32-33).

Dessa forma, a Vigilância Socioassistencial é, ao mesmo tempo, processo e produto. Pensada ou executada tão somente como processo, como sistema tecnológico ou como um conjunto de procedimentos gera insumos racionais para gestão. Sem dúvida há aqui ganhos no sentido de superar a leitura subjetiva, individual e pontual. Mas, ela precisa gerar resultados, que impliquem na garantia de proteção social e na defesa de direitos. Portanto, para além da constatação da situação encontrada ela permite estabelecer comparativamente o alcance de metas para uma política isonômica para toda a população brasileira. Nessa direção, a Vigilância Socioassistencial contribui para a construção da isonomia e a efetivação de direitos sociais. (BRASIL, 2013, p. 17).

A Vigilância Socioassistencial é uma atividade de caráter eminentemente técnico e político, pensada através de um processo investigativo e estratégico sobre as informações territorializadas referentes às demandas sociais. Apropriada da forma correta e com o intuito de garantir os direitos sociais é uma forte tática de luta e reivindicação, pois poderá trazer mais clareza e transparência às ações de planejamento e gestão da Política de Assistência Social. Assim é fundamental situar a função da Vigilância Socioassistencial no campo de atuação da Política de Assistência, aprofundando seus objetivos, alcance de atuação, o seu processo de implantação bem como a percepção dos trabalhadores do SUAS a seu respeito. Tais pressupostos são retratados neste trabalho na realidade do Município de Florianópolis,

que recentemente deu início as ações de Vigilância Socioassistencial, questões essas que serão problematizadas no próximo capítulo.

#### **4. POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E AS AÇÕES DE VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL NO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS**

A fim de conhecer e analisar a função da Vigilância Socioassistencial frente à realidade da Política Municipal de Assistência Social de Florianópolis realizou-se um estudo documental e empírico<sup>70</sup>. Neste estudo procurou-se, primeiramente, resgatar um breve histórico da Política de Assistência no município e compreender dentro de seu espaço institucional qual campo de atuação a Vigilância ocupa. Também se buscou conhecer qual é a percepção dos trabalhadores do SUAS sobre a Vigilância Socioassistencial e sobre suas principais contribuições e desafios para o planejamento da Política local. Tais pontos serão detalhados a partir de agora.

##### **4.1 BASES TEÓRICO-METODOLÓGICAS DA PESQUISA**

Com o intuito de alcançar os objetivos propostos por este trabalho, foi realizada uma pesquisa de abordagem qualitativa, uma vez que a mesma busca mensurar os aspectos conceituais e interpretativos do estudo bibliográfico e empírico.

A pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se ocupa, nas Ciências Sociais, com um nível de realidade que não pode ou não deveria ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes. (MINAYO, 2011, p. 20).

Para Demo (2000, p. 7)<sup>71</sup> “por qualidade científica entende-se predominantemente a perfeição metodológica, o domínio dos instrumentos teóricos e experimentais, o traquejo em técnicas de coleta e mensuração de dados”. Assim esta pesquisa pretende trazer um diálogo

---

<sup>70</sup> Cabe frisar que este estudo empírico foi submetido em forma de projeto ao Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos da Universidade Federal de Santa Catarina. Contudo, devido a greve aderida pelos seus servidores que ocorreu do mês de março a julho de 2014 não foi possível obter o parecer do comitê, pois o mesmo cancelou suas atividades neste período e este trabalho de conclusão de curso teve data de entrega no dia 07 de julho de 2014.

<sup>71</sup> Demo afirma que qualidade é participação e política em seus sentidos de democracia e cidadania, “qualidade pode ser identificada com o fenômeno participativo substancialmente, que é o cerne da criação política”. (DEMO, s/d, p. 8).

com a realidade, buscando a apropriação de questões qualitativas, que nem sempre são visíveis, porém, sem negar ou se contrapor a uma análise quantitativa:

A pesquisa qualitativa é útil para identificar conceitos e variáveis relevantes de situações que podem ser estudadas quantitativamente. É inegável a riqueza que pode ser explorada nos casos desviantes da "média" que ficam obscurecidos nos relatórios estatísticos. Também é evidente o valor da pesquisa qualitativa para estudar questões difíceis de quantificar, como sentimentos, motivações, crenças e atitudes individuais. A premissa básica da integração repousa na ideia de que os limites de um método poderão ser contrabalançados pelo alcance de outro. Os métodos qualitativos e quantitativos, nesta perspectiva, deixam de ser percebidos como opostos para serem vistos como complementares. (GOLDENBERG, 2004, p. 63).

Sendo assim, o estudo proposto usa uma abordagem qualitativa e fundamenta-se enquanto pesquisa exploratório-descritiva. Para Gil (2002, p. 41) as pesquisas exploratórias possuem o objetivo de gerar maior familiaridade com o problema, com o intuito de torná-lo mais visível e de gerar hipóteses, para tanto abrange levantamento bibliográfico e pesquisa. Para Oliveira (2008, p. 65) “[...] em regra geral, um estudo exploratório é realizado quando o tema escolhido é pouco explorado, sendo difícil a formulação e operacionalização de hipóteses”. Esta pesquisa sobre a Vigilância Socioassistencial é assim afirmada como exploratória por se tratar de um tema ainda novo em relação a sua própria implantação no município de referência e por haver pouco material bibliográfico e estudos empíricos realizados até o momento. Neste sentido, para Piovesan e Temporini (1995, p. 324) “[...] A pesquisa exploratória corresponderia a uma visualização da face oculta da realidade”.

Este estudo ainda se caracteriza como descritivo, pois apresenta como objetivo central a característica de determinada população ou fenômeno (GIL, 2002). Dessa forma, vem cumprir o seu papel enquanto “[...] procedimento racional e sistemático que tem como objetivo proporcionar respostas aos problemas que são propostos” (GIL, 2002, p. 17).

Esta pesquisa é composta de pesquisa documental e pesquisa de campo. A pesquisa documental diz respeito aos materiais que ainda não receberam um tratamento analítico, ou seja, que não foram interpretados criticamente, como por exemplo: documentos oficiais, reportagens de jornal, cartas, contratos, entre outros (GIL, 2006, p. 66).

A característica da pesquisa documental é que a fonte de coleta de dados está restrita a documentos, escrita ou não, constituindo o que se denomina de fontes primárias. Estas podem ser feitas no momento em que o fato ou fenômeno ocorre, ou depois. (MARCONI; LAKATOS, 2006, p. 176).

A pesquisa de campo neste trabalho, tem por objetivo apreender o processo de inserção da Vigilância Socioassistencial na conjuntura da Política de Assistência Social em Florianópolis, assim como trazer qual é o entendimento dos profissionais que trabalham direta

ou indiretamente com a Vigilância tem a seu respeito e como veem sua participação nesse processo. Dada a realidade de a Vigilância Socioassistencial ser ainda um debate recente, a pesquisa de campo traz a possibilidade de desconstrução de um discurso mais institucional presente nos poucos documentos de referência da Vigilância e a oportunidade de construção de dados reais sobre como esse processo tem se desdobrado no município.

Para Marconi e Lakatos (2006) a pesquisa de campo:

[...] é aquela utilizada com o objetivo de conseguir informações e/ou conhecimentos acerca de um problema, para o qual se procura uma resposta, ou de uma hipótese, que se queira comprovar, ou, ainda, descobrir novos fenômenos ou as relações entre eles. (MARCONI; LAKATOS, 2006, p. 188).

Dessa maneira, a pesquisa documental e de campo tem o intuito de fundamentar e viabilizar os objetivos aqui propostos, a fim de conhecer quais as contribuições e desafios da Vigilância Socioassistencial para o planejamento da Política de Assistência Social no município de Florianópolis, SC, identificando e analisando o seu contexto e campo de atuação.

#### 4.1.1 Técnicas de pesquisa e análise dos dados

Para Marconi e Lakatos (2006, p. 176) a técnica “[...] é um conjunto de preceitos ou processos de que servem uma ciência ou arte; é a habilidade para usar esses preceitos ou normas, a parte prática”. Dessa forma, para a realização da pesquisa e, por conseguinte a efetivação dos objetivos deste trabalho serão utilizadas as seguintes técnicas/procedimentos: *entrevistas semiestruturadas* – a entrevista semiestruturada parte do pressuposto da organização de perguntas que vão nortear o entrevistador na hora de realizar a entrevista. Essa estrutura, contudo não é fechada, pois está sujeita a novas questões que poderão emergir no processo de entrevista. Sendo assim, foram realizadas duas estruturas de entrevistas, uma com questões direcionadas aos trabalhadores dos diferentes níveis de complexidade do SUAS (APÊNDICE A) e outra com questões diferenciadas de acordo com os objetivos deste trabalho direcionadas ao profissional entrevistado da Gestão do SUAS (APÊNDICE B).

Para a realização das entrevistas foi utilizado um gravador com o intuito de se assegurar a integralidade das informações, podendo ser consultadas para reflexões futuras, não se perdendo seu caráter de totalidade, evitando o registro fragmentado de uma fala ou



posição, pois “[...] O material colhido costuma ser abundante e bastante diversificado, ficando difícil perceber-se uma linha condutora”. (PIOVESAN; TEMPORINI, 1995, p. 322). As gravações e o agendamento dos horários das entrevistas com os profissionais dos serviços socioassistenciais foram previamente marcados, sendo respeitados os critérios pré-estabelecidos pela instituição, ajustando-se as entrevistas de acordo com as condições de cada profissional ou providenciando os meios. Providenciou-se também o TCLE – Termo de Consentimento Livre Esclarecido (APÊNDICE D), assinado por ambas as partes em todas as entrevistas realizadas.

Para a análise das entrevistas foi utilizada uma adaptação da técnica do Discurso do Sujeito Coletivo – DSC e, para tanto se constituiu a sistemática de análise com base no quadro de análise de entrevistas (APENDICE C). De acordo com Lefèvre e Lefèvre (2003):

Partindo-se do suposto de que o pensamento coletivo pode ser visto como um conjunto de discursos sobre um dado tema, o discurso do Sujeito Coletivo visa a dar luz ao conjunto de individualidades semânticas componentes do imaginário social. O Discurso do Sujeito Coletivo é, em suma, uma forma ou um expediente destinado a fazer a coletividade falar diretamente. (LEFÈVRE e LEFÈVRE, 2003, p. 16).

Esta técnica tem como objetivo analisar as falas dos sujeitos buscando por componentes-chaves em seu discurso, trazendo concepções e interpretações subjetivas por detrás de suas falas. Esses discursos individuais, muitas vezes, representam ou incidem sobre como o coletivo imagina tais questões.

Para a tabulação dos dados coletados das entrevistas foi utilizada a ferramenta de filtro do Excel. A partir desta tabulação foi possível identificar palavras-chaves, comparativo entre respostas e as concepções e ideias que existem em comum ao observar-se as falas.

Outro procedimento utilizado foi a *análise de documentos institucionais* – foram analisados documentos institucionais, como leis, planos, relatórios de estatísticos, censos realizados entre outros, condizentes ao tema pesquisado.

#### 4.1.2 Cenário de estudo e sujeitos de pesquisa

Na Secretaria Municipal de Assistência Social de Florianópolis – SEMAS, as ações iniciadas de Vigilância Socioassistencial estão sobre a responsabilidade da Diretoria de Planejamento, Monitoramento e Gestão da Informação, estando assim em consonância com seus objetivos e com sua função enquanto instrumento de gestão e planejamento a fim de subsidiar tomadas de decisões por parte de técnicos e gestores.

Apesar de se situar nesta Diretoria não é possível entender a Vigilância fora do contexto geral dos serviços ofertados pela SEMAS, uma vez que ela em si não produz dados, sendo responsável por coletar as informações produzidas nos mais diversos serviços da Assistência Social e a partir desta coleta iniciar um processo de análise e sistematização dos mesmos. A Vigilância Socioassistencial é um processo dinâmico e que flutua constantemente entre os diversos serviços da Secretaria.

Entendendo, pois a necessidade de articulação da Vigilância com os demais serviços socioassistenciais e compreendendo a equipe de referência que atua frente a eles, foi preciso delimitar, no município de Florianópolis, quais serviços seriam preconizados para a pesquisa empírica. Esta ação se deu em conjunto com a Diretoria de Planejamento e as Diretorias da Proteção Social Básica e da Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade do município a fim de realizar a interlocução com os técnicos.

As Diretorias apontaram as seguintes características tanto para a escolha do seu serviço quanto para a indicação do técnico para a pesquisa: equipe mínima completa, maior fluxo de atendimentos, técnico com experiência anterior na vigilância em saúde, disponibilidade e interesse do próprio profissional em participar da entrevista entre outros. Frente a essas questões acordou-se a pesquisa com os seguintes serviços: *no âmbito da Proteção Social Básica*: o Serviço de Proteção e Atendimento Integral a Famílias – PAIF; *no âmbito da Proteção Social Especial de Média Complexidade*: o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – PAEFI; *no âmbito da Proteção Social Especial de Alta Complexidade*: Casa de Acolhimento de Crianças e Adolescentes e *no âmbito do Planejamento e Gestão da SEMAS*: a Diretoria de Planejamento, Monitoramento e Gestão da Informação. Uma vez delimitados os serviços passou-se a realizar o contato com os profissionais indicados pelas respectivas Diretorias.

Partindo da Proteção Social Básica no município de Florianópolis, atualmente existem dez Centros de Referência de Assistência Social - CRAS<sup>72</sup>, distribuídos por territórios de abrangência. Os CRAS obrigatoriamente executam o PAIF, e enviam todo mês para a

---

<sup>72</sup> No município de Florianópolis atualmente existem 10 CRAS, distribuídos territorialmente da seguinte forma: CRAS Centro, localizado na Rua Professora Maria Julia Franco, 281, Bairro Prainha. CRAS Trindade, localizado na Rua Professora Enoé Schutel, 238, Bairro Trindade. CRAS Capoeiras localizado na Rua Santos Saraiva, 2011, Bairro Capoeiras. CRAS Jardim Atlântico, localizado na Rua Elesbão Pinto da Luz, 169, Bairro Jardim Atlântico. CRAS Canasvieiras, localizado na Rodovia SC 401, km 18 – 17500, Bairro Canasvieiras. CRAS Rio Vermelho, até o momento desta pesquisa em processo de mudança de endereço. CRAS Saco Grande, localizado na Rodovia Vergílio Várzea, 2052, Bairro Saco Grande. CRAS Saco dos Limões, localizado na Rua José Brognoli, 117, Bairro Saco dos Limões. CRAS Tapera, localizado na Rua José Olímpio da Silva, 280, Bairro Tapera e CRAS Rio Tavares, localizado na Rua Osvaldo Joaquim Antunes, 95, Bairro Fazenda do Rio Tavares. Levantamento realizado de acordo com material disponibilizado pela Coordenação Geral dos CRAS da SEMAS.

Vigilância Socioassistencial o Registro Mensal de Atendimento – RMA, assim como anualmente participam do Censo SUAS. Desse universo de dez CRAS, foram contemplados quatro, sendo que nestes foi entrevistado um profissional de cada CRAS.

Na Proteção Social Especial de Média Complexidade o Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS executa obrigatoriamente o serviço PAEFI e envia todo mês para a Vigilância Socioassistencial o RMA, assim como anualmente participa do Censo SUAS. Do universo de dois CREAS no município de Florianópolis foram entrevistados quatro profissionais, sendo dois do CREAS/Ilha e dois do CREAS/Continente<sup>73</sup>.

Na Proteção Social Especial de Alta Complexidade do Município foi entrevistada a equipe técnica de apenas um serviço, a Casa de Acolhimento para Crianças e Adolescentes, de um universo de seis serviços governamentais<sup>74</sup>, não se contabilizando os serviços não governamentais nesta pesquisa. Os serviços da alta complexidade enviam todo mês para a Vigilância Socioassistencial o RMA, assim como anualmente também participam do Censo SUAS.

Segundo a Resolução<sup>75</sup> CNAS nº 17/2011, as categorias que compõem a equipe de referência dos serviços no SUAS prioritariamente são assistentes sociais, seguidos preferencialmente por psicólogos. Assim, os sujeitos dessa pesquisa são profissionais de nível superior de Serviço Social e Psicologia, que atuam nos serviços socioassistenciais de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade no município de Florianópolis, assim como será sujeito dessa pesquisa profissional de nível superior em Serviço Social gestor da Diretoria de Planejamento, Monitoramento e Gestão da Informação da SEMAS, cuja contribuição ajudará a trazer no item 4.1.3 relativo às análises dos dados, o histórico da inserção desta Diretoria, assim como das ações iniciadas de Vigilância Socioassistencial na Política Municipal de Assistência Social.

<sup>73</sup> O CREAS/Ilha fica localizado na Rua Rui Barbosa, nº 677, Bairro Agrônoma. E o CREAS/Continente fica localizado na Rua José Joaquim de Santana, 66, Bairro Abraão. Consulta ao *site* da Secretaria Municipal de Assistência Social, disponível em: <www.pmf.sc.gov.br/entidades/semas>. Acesso em: 27 maio, 2014.

<sup>74</sup> Os serviços governamentais de PSE de Alta Complexidade do Município de Florianópolis, se identificam em: Casa de Acolhimento de Crianças e Adolescentes I – Jardim Atlântico, localizada no Endereço: Rua Celso Bayma, 257, Bairro Jardim Atlântico; Casa de Acolhimento de Crianças e Adolescentes II – Abrigo de Coqueiros localizada na Rua Monsenhor Frederico Hobold, 260, Itaguaçu; Serviço de Acolhimento Institucional para Homens em Situação de Rua, localizado na Rua Victor Meirelles, 226, Centro; Serviço de Acolhimento Institucional para Homens em Situação de Rua, localizado na Rua Dona Vicentina Goulart, 186, Jardim Atlântico e Casa de Passagem para Mulheres em Situação de Rua e/ou Violência, o endereço não deve ser revelado. Dados consultados junto à Diretoria de Alta Complexidade da SEMAS.

<sup>75</sup> Resolução nº 17, de 20 de junho de 2011, tem como propósito ratificar a equipe de referência definida pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS e reconhecer as categorias profissionais de nível superior para atender às especificidades dos serviços socioassistenciais e das funções essenciais de gestão do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Disponível em: <www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 01 jun, 2014.

Inicialmente era previsto um total de dez sujeitos entrevistados, contudo, no decorrer da pesquisa e devido a diversos fatores condicionantes como: as demandas do espaço de trabalho, a disponibilidade do profissional, a não aceitação em participar da pesquisa por parte de alguns profissionais<sup>76</sup> o envolvimento de outros que inicialmente não estavam previstos, fez com que no final se obtivesse o total de doze entrevistados, sendo quatro da Proteção Social Básica, quatro da Proteção Social Especial de Média Complexidade, três da Proteção Social Especial de Alta Complexidade e um da Diretoria de Planejamento, Monitoramento e Gestão da Informação. Os profissionais foram indicados pelas respectivas Diretorias considerando aqueles que atuam com um maior fluxo de demandas e que trabalham com equipe técnica mínima de referência, e que consentiram e estavam disponíveis para a pesquisa.

#### 4.1.3 Análise dos dados

A partir deste momento, apresenta-se a pesquisa realizada com os trabalhadores do SUAS vinculados à SEMAS, no município de Florianópolis. A análise dos dados foi feita a partir de uma triangulação de dados, por meio da análise do objeto de estudo, das entrevistas/questionários e de documentos institucionais à luz do referencial teórico, permitindo uma aproximação das respostas aos objetivos e problema de pesquisa propostos.

Para Marconi e Lakatos (2006), no que diz respeito à análise dos dados obtidos pela pesquisa:

[...] É a atividade intelectual que procura dar um significado mais amplo às respostas, vinculando-as a outros conhecimentos. Em geral, a interpretação significa a exposição do verdadeiro significado do material apresentado, em relação aos objetivos propostos e ao tema. Esclarece não só o significado do material, mas também faz ilações mais amplas dos dados discutidos. (MARCONI; LAKATOS, 2006, p. 170).

Dessa forma, tendo em vista os objetivos propostos, serão apresentados e analisados os dados coletados da aplicação das entrevistas, considerados conexos e proeminentes ao tema alvitrado. Assim, em um primeiro momento, se apresentará o perfil dos trabalhadores do

---

<sup>76</sup> Inicialmente foi realizado contato com a equipe técnica do programa Bolsa Família e da Diretoria de Benefícios e Programas de Transferência de Renda da SEMAS, mas ao apresentar a pesquisa, as profissionais se recusaram a realizar a entrevista, pois segundo elas, não tinham disponibilidade de tempo e também não tinham entendimento algum sobre o tema proposto, alegando que a Vigilância “não faz parte da nossa ossada de trabalho”. Vale destacar que os programas de Transferência de Renda lidam com várias informações referentes ao CadÚnico e o Número de Identificação Social – NIS, repassando todo mês essas entre outras informações importantes à Diretoria de Planejamento da SEMAS para fundamentar as ações da Vigilância Socioassistencial.

SUAS entrevistados e o seu espaço de trabalho. “Pressupõe-se que o comportamento humano é melhor compreendido no contexto social onde ocorre”. (PIOVESAN; TEMPORINI, 1995, p. 321). Em seguida se desmembrará este item das análises em dois momentos: primeiramente apresentando-se um breve histórico da Política de Assistência Social no município de Florianópolis, assim como da Diretoria de Planejamento, Monitoramento e Gestão da Informação, onde as ações iniciadas da Vigilância estão inseridas, para tanto fundamentando-se na pesquisa empírica realizada junto à gestora deste setor e em um segundo momento se trará um debate explanando as entrevistas dos demais trabalhadores do SUAS, em função de conhecer a percepção e envolvimento dos mesmos frente à Vigilância Socioassistencial.

Como já salientado na subseção 4.1.2, relativa ao Cenário de estudo e sujeitos de pesquisa, esta pesquisa foi desenvolvida com doze participantes. Todas do sexo feminino, sendo oito com nível superior em Serviço Social e quatro com nível superior em Psicologia. Das doze entrevistadas, onze estão entre um a dois anos no cargo atual. Sendo que seis detêm cargo de coordenação no seu serviço e as demais são técnicas de referência. No sentido de garantir o sigilo profissional, se utilizará, ao explanar as falas das entrevistadas, as seguintes abreviaturas: Assistente Social – AS, Psicóloga – PS e Assistente Social Gestora – ASG, seguido do número da ordem cronológica da realização de cada entrevista: PS1; PS2; AS1; AS2; AS3; AS4; AS5; AS6, PS3; PS4; AS7 e como ocorreu apenas uma entrevista com a gestora utilizou-se somente ASG. Das entrevistadas, quatro trabalham nos CRAS: PS1; PS2; AS1; AS2. Quatro trabalham no CREAS: AS3; AS4; AS5; AS6. Três trabalham na Casa de Acolhimento, serviço de Alta Complexidade: PS3; PS4; AS7 e a profissional ASG trabalha na Diretoria de Planejamento, Monitoramento e Gestão da Informação.

A fim de responder ao objetivo proposto de resgatar historicamente a inserção do setor de Planejamento na Secretaria Municipal de Assistência Social em Florianópolis e consequentemente a implantação das ações de Vigilância Socioassistencial junto à Gestão do SUAS, assim como, o objetivo de conhecer quais são as ações e estratégias pensadas pelo trabalho iniciado de Vigilância Socioassistencial no município quanto ao fluxo institucional de coleta das informações dos diferentes serviços da Política de Municipal de Assistência Social, se apresentará a partir de agora uma breve contextualização da Política de Assistência Social no Município de Florianópolis e da Diretoria de Planejamento, Monitoramento e Gestão da Informação da SEMAS.

#### 4.1.3.1 Contextualizando a Política de Assistência Social no Município de Florianópolis

Nas décadas de 1960 e 1970, algumas instituições no município “mantinham entre os seus serviços, um Setor de Assistência Social a fim de atender às pessoas de acordo com suas necessidades fundamentais como alimentação, vestuário, habitação, ou ainda outras ações relativas ao direito à segurança, educação e lazer”. (PMF, 2010, p. 18).

Desse modo, “segundo SILVA, (1975, p. 2), em 20 de novembro de 1969, através do Decreto-Lei nº 935, artigo 14, foi criada a Secretaria da Educação, Saúde e Assistência Social (SESAS) [...]”. (PMF, 2014, p. 14). O setor de Assistência Social emergia com a finalidade de “estudar e atender os casos sociais que se apresentavam” (PMF, 2014, p. 15), providos de vulnerabilidades econômicas, alimentares, habitacionais, entre outras. Dessa forma, “ficava ao encargo da Secretaria planejar e executar projetos de promoção social aos munícipes circunscritos à área rural e urbana”. (PMF, 2014, p. 15).

Ao mesmo tempo desenvolviam-se no município outros trabalhos assistenciais como: “[...] Serviço Social do Comércio, Serviço Social da Indústria, Ação Social Arquidiocesana, Associação de Pais e Amigos do Excepcional – APAE, Lar São Vivente de Paula, Educandário XXV de Novembro”. (PMF, 2014, p. 15).

Foi criada em Florianópolis em 1979, regulamentada pela Lei nº 1.674, a estrutura administrativa da Prefeitura Municipal. “O artigo 28, inciso IV desta lei, apresenta uma nova estrutura organizativa da Secretaria de Educação, Saúde e Desenvolvimento Social, na qual cada uma das políticas está classificada por Departamentos”. (PMF, 2014, p. 16). Já com a Lei nº 2.350 de 1985, foi desmembrado da Secretaria Municipal de Educação, Saúde e Desenvolvimento Social o Departamento de Educação, dessa forma, originando a Secretaria Municipal de Educação (PMF, 2014).

A partir de então, em 1986, “[...] os trabalhos nos Departamentos de Desenvolvimento Social e Saúde eram articulados. Iniciou-se uma discussão para o trabalho interdisciplinar nas Regionais de Saúde com trabalhos de prevenção na área da saúde”. (PMF, 2014, p. 17). Havia nesse momento uma investida em ações de apoio às organizações comunitárias e o desenvolvimento de projetos para crianças e adolescentes.

A partir da CF/88, do Estatuto da Criança e do Adolescente/ECA e da Lei Orgânica de Assistência Social/LOAS intensificava-se a discussão da Política de Assistência Social e de Fóruns Municipais. As ações eram organizadas nas áreas da criança e do adolescente, ação comunitária e assistência social. Eram desenvolvidos projetos de Assistência Socioemergencial, Plantão Social e entrega de benefícios (também foi criado um projeto de plantão de atendimento social na Secretaria Regional do Continente), Atendimento à Terceira Idade, Organização e Dinamização de Grupos

de Convivência para a Terceira Idade, de Atenção a Saúde do Idoso, Auxílio Suplementar ao Idoso. (PMF, 2010, p. 21).

No município de Florianópolis, em 1994, aconteceu o primeiro Seminário Municipal sobre a Lei Orgânica da Assistência Social, contando com a participação de 44 representantes de Entidades Assistenciais do Município, tendo como principal objetivo a divulgação da LOAS, conferida de mobilizações para sua implementação no município (PMF, 2014).

[...] A elaboração da LOAS é resultado da mobilização de diferentes segmentos sociais que se organizaram com o objetivo de fortalecer a concepção de assistência social como função governamental e política pública, envolvendo intrincados processos de negociação e formação de consensos pactuados entre diferentes protagonistas da sociedade civil, do governo federal e da esfera parlamentar. (RAICHELIS, 2000, p. 123).

Já o segundo Seminário Municipal sobre a LOAS contou com a participação de 70 entidades, entre elas entidades governamentais e não governamentais. Nesse segundo seminário deliberou-se a criação do Fórum Municipal de Assistência Social. “Em 1995 foi realizada a I Conferência Municipal de Assistência Social e Fórum Municipal de Assistência Social”. (PMF, 2010, p. 22).

A definição constitucional da assistência social como política pública geradora de direitos possibilitou que sua construção fosse acompanhada por mecanismos institucionais de democratização e de controle social, como são os conselhos e as Conferências de Assistência Social, instrumentos que se inserem no campo de definição e responsabilidade pública. (RAICHELIS, 2000, p. 39).

O Conselho Municipal de Assistência Social em Florianópolis – CMAS<sup>77</sup>, por sua vez, foi criado somente em 1996, juntamente com o Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS, através da Lei nº 4.958/96, aprovada em 1996. “O CMAS de Florianópolis é um órgão colegiado, descentralizado e participativo, possui caráter deliberativo, normativo, fiscalizador e consultivo”. (PMF, 2010, p. 23).

---

<sup>77</sup> “Dentre as ações iniciais do CMAS foram realizadas inscrições das Entidades prestadoras de serviços assistenciais do Município de Florianópolis no CMAS, de forma a potencializar a rede assistencial da cidade, por meio de realização de visita às Entidades que possuíam convênio de ação continuada, com o intuito de aperfeiçoamento dos critérios de financiamento dos serviços; regulamentação por meio de resolução para obtenção de recursos provenientes dos estacionamentos e banheiros públicos prevista na Lei nº 4.958/96, Capítulo V Art. 16 inciso VIII; definição de recursos específicos para o Plantão de Assistência Social junto a outras receitas do Fundo; participação na I Conferência Estadual de Assistência Social de Santa Catarina; participação na elaboração de proposta de convênios entre a Prefeitura Municipal e entidades sociais no Município para 1998; elaboração de pareceres de projetos de Assistência Social, com vistas ao recebimento de recursos federais; emissão de certificados permanentes e provisórios para entidades que se caracterizam como Entidades de Assistência Social; participação no Fórum Estadual de Entidades não governamentais e governamentais de Assistência Social de Santa Catarina; aquisição de equipamentos básicos para o funcionamento do Conselho; aprovação do Plano Municipal de Assistência Social 1997-2000, dentre outras”. (PMF, 2014, p. 20-21).

Posteriormente, a Política de Assistência Social viria a sofrer outras alterações em sua estrutura:

A seguinte Lei a abordar sobre a Gestão da Política de Assistência Social em Florianópolis foi a Lei nº 5.831, de 21 de março de 2001, que cria a Secretaria Municipal de Habitação, Trabalho e Desenvolvimento Social. No dia 18 de fevereiro de 2005, sancionou a Lei Complementar nº 158, que desmembrou a Secretaria criada pela lei citada acima em Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental e Secretaria Municipal da Criança, Adolescente, Idoso, Família e Desenvolvimento Social – SMCAIFDS. (PMF, 2014, p. 21).

De acordo com a gestão no SUAS, o município de Florianópolis em 2005 foi habilitado diretamente em Gestão Plena<sup>78</sup>, sendo que a opção por gestão Plena “[...] significa que o Município tem a responsabilidade de gestão total das ações de Assistência Social, organizando a Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de média e de alta complexidade”. (PMF, 2014, p. 22). Posteriormente em 2007 e 2009, novamente o município viria passar por uma reestruturação em sua nomenclatura.

Dois anos após a sanção da Lei Complementar nº 158, a SMCAIFDS passou por uma nova reestruturação, sua nomenclatura foi modificada para Secretaria Municipal de Assistência Social, no dia 11 de setembro de 2007, através da Lei nº 7.398. Em 27 de janeiro de 2009, foi aprovada a Lei Complementar nº 348/2009 que dispõe sobre o modelo de gestão e a estrutura organizacional da Administração Pública Municipal de Florianópolis, transformando a Secretaria Municipal de Assistência Social em Secretaria Municipal de Assistência Social e Juventude – SEMAS. (PMF, 2014, p. 22).

Todavia faz-se necessário problematizar essa constante mudança de nomenclatura presente na Secretaria, que acaba se firmando como mais uma dificuldade em estabelecer referência na política, seja frente a outras políticas sociais, técnicos ou aos próprios usuários dos serviços socioassistenciais. “É importante compreender que a mudança da nomenclatura não é “um mero rearranjo institucional, pois a diversidade de denominações que historicamente vem sendo dado à Assistência Social fragmenta o seu sentido político”.” (SANTOS, 2007, p. 65 apud NUNES, 2009, p. 52).

Em 2013, a Prefeitura Municipal de Florianópolis passaria por uma nova mudança em sua estrutura, com a aprovação da Lei Complementar nº 465/2013, que “definiu a estrutura organizacional da SEMAS, estabelecendo a nomenclatura das principais Diretorias e dos cargos de acordo com o Sistema Único de Assistência Social/SUAS”. (PMF, 2014, p. 22). A

---

<sup>78</sup> “A habilitação em Gestão Plena também requer que o município possua o Conselho Municipal de Assistência Social em pleno funcionamento, tendo um profissional de nível superior como responsável pela Secretaria Executiva. Outro requisito da Gestão Plena é a alocação de recursos financeiros próprios do orçamento do Município ao Fundo Municipal de Assistência Social”. (PMF, 2014, p. 22).



SEMAS, órgão gestor da Política de Assistência Social em Florianópolis, hoje está estruturada administrativamente por seis Diretorias, com suas respectivas Gerências:

#### QUADRO: DIRETORIAS E SUAS GERENCIAS – SEMAS

<b>Secretaria Municipal de Assistência Social – SEMAS</b>	
<b>Diretorias</b>	<b>Gerências</b>
Diretoria de Proteção Social Básica	Gerência do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF). Gerência de Serviços e Programas para Jovens. Gerência de Convivência e Fortalecimento de Vínculos.
Diretoria de Proteção Social Especial	Gerência de Média Complexidade. Gerência de Alta Complexidade.
Diretoria Administrativa e Financeira	Gerência de Financiamento do Sistema Único de Assistência Social. Gerência de Gestão do Trabalho. Gerência de Apoio Administrativo do Sistema Único de Assistência Social.
Diretoria de Benefícios Socioassistenciais	Gerência de Benefícios e Transferência de Renda.
Diretoria de Planejamento, Monitoramento e Gestão da Informação	Gerência de Gestão do Sistema Único de Assistência Social. Gerência de Gestão da Informação, Monitoramento e Avaliação.
Diretoria de Mobilização Comunitária	Gerência de Mobilização Comunitária.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados constantes em PMF (2014, p. 23).

##### 4.4.1 Diretoria de Planejamento, Monitoramento e Gestão da Informação – SEMAS

Dada a breve contextualização da Política de Assistência Social em Florianópolis e a sua atual estrutura administrativa, este subitem tratará especificamente da Diretoria de Planejamento, Monitoramento e Gestão da Informação.

A Diretoria de Planejamento é responsável por pensar toda a estrutura da Secretaria Municipal de Assistência Social, assim como na expansão dos seus serviços socioassistenciais, desta forma dentre suas principais atribuições encontram-se:

Art. 16. À Diretoria de Planejamento, Monitoramento e Gestão da Informação compete especificamente: I - Coordenar a elaboração dos Planos de Trabalho e dos Pactos referentes a cada área específica; II - Coordenar a elaboração e consolidação

do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) no âmbito da Secretaria; III - Estabelecer critérios técnicos e metodologias para elaboração de estudos e pesquisas relativos aos programas e projetos da Secretaria; IV - Elaborar manuais e estabelecer rotinas para o processo de planejamento da Secretaria; V - Subsidiar tecnicamente as demais diretorias e gerências da Secretaria na elaboração e consolidação de planos, programas e projetos; VI - Propor e coordenar a realização de pesquisas e estudos temáticos de caráter multisetorial. (PMF, 2013, p. 12-13).

Nesse sentido, compete à Diretoria de Planejamento: a elaboração do Plano Municipal de Assistência Social submetendo-o a aprovação do Conselho Municipal de Assistência Social; alimentar e manter atualizadas as bases de dados dos subsistemas e aplicativos da Rede SUAS, componentes do sistema nacional de informação; dentro da Rede SUAS realizar consultas sistemáticas, inserção de relatórios mensais de atendimento, Censo SUAS, Sistema de Informações do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SISC, agora a pouco iniciado o cadastro de entidades, o Plano de Ação do sistema SUAS-WEB e apresentar Demonstrativo Sintético de Execução Físico-Financeira como forma de prestação de contas; instalar, coordenar o sistema municipal de monitoramento e avaliação e estabelecer indicadores de todas as ações da Assistência Social por nível de proteção básica e especial; acompanhamento e monitoramento da rede socioassistencial cofinanciada, através de visitas sistemáticas, elaboração do plano de acompanhamento entre outros; relação com os Conselhos Municipais de Direitos a respeito da gestão da Política; Educação Permanente dos trabalhadores do SUAS, elaboração do plano anual de Educação Permanente e sua execução; apoio técnico ao Gabinete do Secretário de Assistência Social quanto as ações da CIB, elaboração de minutas de projetos de lei, pareceres; articulação com as demais diretorias da SEMAS para a expansão de serviços, definição de fluxos entre os serviços, elaboração de planos específicos, entre outras ações.

Dentre estas atribuições da Diretoria de Planejamento também se encontram as ações iniciadas da Vigilância Socioassistencial. Neste sentido destaca-se o Plano de Metas da Secretaria Municipal para o período de 2014 a 2016 (ANEXO A) que prevê a estruturação do Departamento de Vigilância Socioassistencial, correspondendo à implantação deste setor responsável pelo acompanhamento de indicadores de vulnerabilidade e risco da população do município, contando para tanto com recursos municipais e federais e o Plano Municipal de Assistência 2014-2017 que prevê a estruturação da Vigilância na SEMAS. Ambos documentos elaborados pela Diretoria de Planejamento.

Neste cenário compreendendo a dimensão de atuação da Diretoria de Planejamento, cabe contextualizá-la em sua recente história na SEMAS. Tais ações detalhadas acima sobre responsabilidade da Diretoria de Planejamento nem sempre foram executadas pela mesma,

sendo grandes conquistas, fruto de esforços e intensos debates, pois, antes, por exemplo, gerir o fundo de assistência social era tarefa de administradores e contadores no setor financeiro da Secretaria, hoje esta, dentre outras ações são executadas primordialmente por assistentes sociais, no setor de gestão e planejamento da SEMAS.

Assim se fundamentará a inserção desta Diretoria sobre as falas de ASG, gestora de referência deste setor:

Na Secretaria, o setor de planejamento foi instituído por pressão interna dos profissionais e pressão externa do Conselho Municipal de Assistência Social, e várias Conferências Municipais de Assistência Social deliberaram pela sua criação. Instituído inicialmente de maneira informal, teve altos e baixos em termos de equipe técnica, espaço físico, relevância de seu trabalho na dinâmica da Secretaria [...]. (ASG)

O setor de Planejamento não tem uma data exata de criação. Segundo a atual equipe técnica da Diretoria, acredita-se que desde 2006 havia trabalhos de Planejamento sendo realizados, contudo, o setor só foi institucionalizado através do Decreto Municipal nº 348, de 2009, que dispõe sobre o modelo de gestão e estrutura organizacional da Prefeitura de Florianópolis<sup>79</sup>, e segundo ASG, foi somente em torno de 2010, que a Diretoria de Planejamento começou a ganhar mais visibilidade devido às iniciativas do então Secretário Adjunto – que naquele momento estava substituindo o titular da gestão da Secretaria, o qual:

[...] solicitou que o Planejamento fosse instalado ao lado do seu Gabinete, para que pudesse consultar a equipe técnica sempre que necessário, e em reunião do Colegiado da Secretaria definiu que a partir daquela data seria o Planejamento que realizaria o Orçamento da Secretaria, mais especificamente do Fundo Municipal de Assistência Social, com base nas discussões técnicas sobre os serviços. Mesmo com várias mudanças que aconteceram na Secretaria, desde então é o Planejamento que faz a proposta de PPA, de LDO e da LOA relativos à Política de Assistência Social. (ASG)

Desse modo, cabe evidenciar que embora obtiveram-se essas conquistas é notória a tardia inserção/institucionalização da Diretoria de Planejamento na SEMAS, pois “Na verdade, a tradição brasileira em política públicas (se é que podemos afirmar que já existia entre nós uma tradição nesta área) é bastante pobre em termos de estudos de avaliação da efetividade das políticas”. (ARRETCHE, 1999, p. 33).

A partir do momento em que se atenta para a importância e relevância das ações de planejamento, monitoramento e avaliação frente às políticas sociais, é possível tornar esses processos mais visíveis e necessários. Segundo ASG, alguns avanços puderam ser observados

<sup>79</sup> Lei Complementar nº 348, de 27 de janeiro de 2009, que dispõe sobre o modelo de gestão e a estrutura organizacional da administração pública municipal de Florianópolis. Disponível em: <<http://cm.jusbrasil.com.br/legislacao/1019280/lei-complementar-348-09>>. Acesso em: 01 jun, 2014.

frente à Diretoria de Planejamento na SEMAS, principalmente na última gestão da Secretaria, 2013-2014:

Nesta atual gestão o Planejamento ganhou mais destaque e relevância na gestão do SUAS municipal, com uma interação mais orgânica com todas as demais diretorias e ampliou suas ações. Por exemplo, nas mudanças do organograma que foram propostas pela própria equipe do Planejamento que ocorreu em julho de 2013, o setor que acompanhava as entidades de Assistência Social cofinanciadas pelo município, antes vinculado ao setor financeiro, foi incorporado ao Planejamento, possibilitando a elaboração de um Plano de Acompanhamento e Monitoramento às Entidades, com instrumentais específicos por tipo de serviço e realizado de forma conjunta com as Diretorias de Proteção Social Básica e Especial, respectivamente. O processo está em curso e tem sido muito interessante e produtivo. Estabelecemos uma parceria com o setor que elabora os termos dos convênios e com o setor que acompanha a prestação de contas das entidades. Isto tem possibilitado uma visão mais geral da rede cofinanciada e subsidia o processo de acompanhamento e de orientação às entidades. (ASG)

Contudo, apesar dos avanços alcançados recentemente, a gestora ASG cita alguns desafios atuais pelos quais a Diretoria tem passado:

[...] um deles é a equipe ainda ser muito reduzida do Planejamento; houve uma ampliação significativa de profissionais na Secretaria nos últimos dois anos, em parte para a substituição dos profissionais antes terceirizados, mas a demanda dos serviços para atendimento direto à população era muito grande e foi priorizada. Outro desafio é a falta de um orçamento fixo para a Assistência Social, assim como tem para a Educação e para a Saúde, estas políticas com percentuais ampliados em Lei Municipal para 30% e 20% respectivamente. Este fator tem restringido muito as possibilidades de expansão da Política no município, embora conseguimos, com intervenção direta do Secretário, uma ampliação dos valores que permitiu aumentos significativos dos valores dos convênios às entidades. [...] Outro desafio é a necessária incorporação da cultura da informação na Secretaria. (ASG)

Ainda outro desafio que se pode observar, avaliando os relatos de ASG diz respeito ao movimento da Diretoria de Planejamento, que apesar de sua recente inserção na SEMAS já passou por vários “altos e baixos” tendo sua importância e atuação definida por quem está na gestão da SEMAS. Dessa forma o trabalho do Planejamento e consequentemente o da Vigilância Socioassistencial está atrelado à importância e necessidade que o gestor dá a essas áreas.

A Assistência Social é ainda vulnerável às mudanças de gestão e ao uso de padrões tradicionais em sua condução, embora as legislações, as estruturas de controle social e a cultura institucional vêm se alterando na perspectiva da garantia dos direitos sociais. (ASG)

Isso revela um desafio eminente, pois se sabe que historicamente não há uma cultura de planejamento, dependendo-se desse modo da vontade política para efetivação das ações sociais. Pfeiffer (2000, p. 10) em relação ao planejamento estratégico afirma que “[...] no entanto, em todos os casos é difícil, e, sem dúvida, mais difícil no setor público, encontrar a

vontade e a disposição de mudar estruturas, procedimentos, hábitos e comportamentos”. Precisa-se, neste sentido, acima de tudo, compreender a importância e necessidade de se discutir os processos de Planejamento, Monitoramento e Gestão da informação enquanto instrumentos fundamentais para a realização da Política de Assistência Social que vão dar o chão às ações socioassistenciais.

Na União, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, a gestão da informação e a organização de sistemas de informação devem ser priorizadas no âmbito da gestão, com destinação de recursos financeiros e técnicos para a sua consolidação. (NOB/SUAS 2012 apud PMF, 2014, p. 202).

De acordo com o Plano Municipal de Assistência Social de Florianópolis - 2014-2017, ao referir-se aos processos de Informação, Monitoramento e Avaliação, aponta o sistema de informações integrado, como uma forma de disponibilizar e armazenar “informações importantes para subsidiar as atividades dos trabalhadores envolvidos na gestão da política, para o planejamento técnico e financeiro, o acompanhamento, a execução, a tomada de decisão e o controle social”. (PMF, 2014, p. 203). Para tanto “a produção e a disseminação de informações estruturadas, confiáveis e regulares proporcionam o planejamento de ações que fortaleçam a função proativa e protetiva da Política de Assistência Social”. (PMF, 2014, p. 203). Entendendo-se desse modo ser primordial a efetivação de condições que possibilitem a construção da cultura da informação na Secretaria, infringindo diretamente na estrutura de trabalho necessária à Vigilância Socioassistencial.

De acordo com a estruturação da Vigilância Socioassistencial na SEMAS e sua proposta para 2014-2017, “Na estrutura organizacional proposta para a Secretaria Municipal de Assistência Social, a Vigilância Socioassistencial se constitui em um Departamento da Diretoria de Planejamento, Monitoramento e Gestão da Informação”. (PMF, 2014, p. 203). Segundo informações coletadas junto à equipe técnica da Diretoria de Planejamento, começou-se a pensar no processo de implantação das ações da Vigilância junto a SEMAS em 2013, no entanto, a sua estruturação está dando os primeiros passos somente esse ano, em 2014.

Principalmente a partir do ano passado (2013) que a gente começou a pensar de forma mais sistemática a necessidade de implantação formal do setor (da Vigilância) e iniciar, com algumas ações pontuais, mesmo sem uma equipe ainda, concomitante ao monitoramento para poder garantir a devolutiva dos dados processados, já sistematizados para as equipes dos serviços e pensar em mapear a cidade a partir de territórios de CRAS [...]. (ASG) (observações em parênteses da autora)

Segundo o Plano Municipal de Assistência Social “atualmente o setor possui uma assistente social, que realiza o monitoramento dos serviços da Secretaria e está iniciando

ações da Vigilância Socioassistencial”. (PMF, 2014, p. 203). Contudo, enfatiza-se a necessidade de uma equipe para a Vigilância Socioassistencial, que deverá contar com profissionais da Sociologia e da Estatística, sendo que para este último deverá ser criado o cargo no quadro civil da Prefeitura Municipal, assim como deverá ser realizado concurso público para provimento da vaga de sociólogo – esta e outras vagas – para a Diretoria de Planejamento. Destaca-se que em 2013 foi realizado concurso público para provimento de cargos de assistente social a fim de compor o quadro de profissionais da SEMAS. Também afirma-se no referido Plano que “havendo a necessidade, a Vigilância poderá contratar, temporariamente, pessoas físicas e/ou jurídicas para realizar treinamentos, estudos, diagnósticos, pesquisas, assessoramento da equipe etc.” (PMF, 2014, p. 203).

Ao falar sobre os desafios para implantação da Vigilância na SEMAS, ASG apresenta questões que vão ao encontro das propostas do Plano Municipal de Assistência Social - 2014-2017, “há necessidade de equipe técnica exclusiva para a Vigilância Socioassistencial e o sistema de informações é muito importante” (ASG). Segundo o Plano Municipal:

Para a estruturação da Vigilância Socioassistencial é necessária uma equipe técnica multidisciplinar, composta por profissionais de áreas diversas, com necessidade de incorporação principalmente de profissionais de Sociologia e Estatística, pois suas atividades requerem conhecimentos específicos e especializados. (PMF, 2014, p. 203).

Segundo ASG “é importante também que tenham técnicos que conheçam bastante a Política”. Segundo as Orientações Técnicas da Vigilância (BRASIL, 2014):

A Vigilância é uma atividade técnico-política, isto é, tem, ao mesmo tempo, um conteúdo político e por esta razão os profissionais precisam ter uma habilidade para lidar com os aspectos políticos e tenham conhecimentos sobre a política de Assistência Social, e, ao mesmo tempo, é uma atividade técnica demandando habilidades específicas. (BRASIL, 2014, p. 40).

Como proposta para a Vigilância, o Plano Municipal de Assistência – 2014-2017 – alvitra que além de contar com equipe técnica especializada, a Vigilância Socioassistencial também deverá dispor de estrutura física e tecnológica adequada para a realização de suas atividades:

A Secretaria Municipal de Assistência Social deverá implantar um sistema informatizado para a rede socioassistencial, que possibilitará a produção de dados para os gestores, trabalhadores, entidades e conselheiros, se configurando a principal fonte de dados para o Sistema Municipal de Monitoramento e Avaliação da Rede Socioassistencial. Terá como objetivo coletar, armazenar, tratar e fornecer informações para apoiar as funções e processos de trabalho, facilitando o funcionamento da rede de serviços socioassistenciais, criando mecanismos que possibilitem a integração destes serviços. Este Sistema será implantado inicialmente

na rede governamental sendo, posteriormente, expandido para a rede não governamental. (PMF, 2014, p. 204).

Na SEMAS “[...] Atualmente a coleta de informações quantitativas dos Serviços e da concessão de Benefícios Socioassistenciais, executados pelo órgão gestor municipal, é realizada mensalmente, por meio de relatórios estatísticos executados no Excel” (PMF, 2014, 205).

Segundo a gestora da Diretoria de Planejamento, algumas ferramentas são importantes para Vigilância Socioassistencial como:

O CadÚnico – Cadastro Único para Programas Sociais, que se constitui em um grande banco de dados sobre as famílias em situação de vulnerabilidade do Município, hoje próximo a 20.000 famílias; o Censo SUAS que anualmente é elaborado pelos serviços, e inserido na Rede SUAS, também se constituindo em fonte de informações, cujo resultado final é divulgado e publicado pelo MDS, possibilitando a comparação com municípios de mesmo porte que Florianópolis; os Relatórios Estatísticos Mensais dos serviços e da concessão de benefícios, possibilitando informações e indicadores importantes de avaliação do trabalho e sobre o perfil da população atendida; o Monitoramento da Rede Socioassistencial Cofinanciada, por meio dos Relatórios das Entidades de Assistência Social e do acompanhamento sistemático às entidades, com instrumentais específicos por tipo de serviço, recentemente elaborados, utilizados nas visitas técnicas, ambos possibilitando um conhecimento sobre o trabalho das entidades e sobre os usuários atendidos; o acesso às informações sistematizadas no site do MDS sobre o Município, com informações gerais de fontes como o IBGE e outras; além dos bancos de dados de outras políticas, principalmente da Educação e Saúde, que ampliam o conhecimento sobre o município, seus territórios e sobre a população. (ASG)

Dessa maneira, a partir de agora, se problematizará como essas ações iniciadas frente à Vigilância Socioassistencial são percebidas pelos técnicos do SUAS, que atuam nos diferentes espaços de trabalho da Política de Assistência Social e que têm seus serviços interligados à Diretoria de Planejamento, Monitoramento e Gestão da Informação, bem como se apresentará qual é a percepção da Gestão – representada pela gestora ASG – a alguns apontamentos em comum realizados.

#### 4.4.2 Percepção dos trabalhadores da Secretaria Municipal de Assistência Social de Florianópolis acerca da Vigilância Socioassistencial

A fim de alcançar o objetivo geral proposto neste trabalho, de conhecer a percepção dos trabalhadores do SUAS sobre as contribuições e desafios vivenciados pela implantação das ações de Vigilância Socioassistencial na Política de Assistência no município de

Florianópolis, foram realizadas as seguintes perguntas, a partir de agora problematizadas: *O que você entende por Vigilância Socioassistencial?*

Quando questionadas a respeito de sua percepção sobre a Vigilância, algumas palavras-chaves foram possíveis de identificar na maioria das falas das entrevistadas como: mapeamento<sup>80</sup>; territórios; monitoramento, avaliação, planejamento; informações; prevenção; vulnerabilidades e riscos sociais. Nas falas exemplificadas, podem-se observar esses conceitos-chaves:

Me traz a ideia de monitoramento, avaliação e planejamento das políticas e programas que são oferecidos dentro da política de assistência social, então seriam pessoas encarregadas de fiscalizar, monitorar o andamento das atividades, avaliar e partir daí que sejam usadas essas informações para mapear de alguma forma os territórios ou pra que se perceba necessidades ou não de que determinadas ações sejam realizadas. (PS2)

[...] pra mim a vigilância em si ela teria um papel muito importante na questão da prevenção, a vigilância olha pra como que tá esse panorama naquele território, quais são as prioridades daquele território e como que a gente atende essas prioridades tanto num nível de prevenção como num nível de atendimento [...]. (AS1)

Eu entendo que é uma ação dentro da gestão que identifica dados, monitora esses dados [...] entendo também que ela é dividida em duas áreas, que vai fazer a vigilância das vulnerabilidades que têm no território e a outra que a questão dos serviços, de que forma os serviços estão respondendo a essa demanda de vulnerabilidade e risco. (AS3)

Tal levantamento é fundamental uma vez que as profissionais entrevistadas demonstram em sua grande maioria ter alguma proximidade ao tema Vigilância Socioassistencial, pois conseguiram identificar os principais conceitos-chaves com que essa função trabalha. Este é um fator relevante, pois não há estranhamento da temática, o que contribui para que se possa adensar e problematizar ainda mais sua discussão com os técnicos.

É preciso, contudo, atentar para que as falas não reproduzam simplesmente discursos institucionais, já incorporados no fazer profissional, de forma mecânica e alheia ao processo de trabalho, pois como já analisava Foucault (2005):

[...] suponho que em todas as sociedades a produção do discurso é ao mesmo tempo controlada, selecionada, organizada e redistribuída por certo número de procedimentos que têm por função conjurar seus poderes e perigos, dominar seu acontecimento aleatório, esquivar sua pesada e terrível materialidade. (FOUCAULT,

---

<sup>80</sup> “O Mapeamento permite levantar a infraestrutura existente do ponto de vista dos recursos humanos, informacionais e tecnológicos das secretarias e da rede socioassistencial. Mas, não é somente isso, é o momento para detectar as possibilidades, expertises e recursos tecnológicos existentes, do ponto de vista institucional, que podem ser agregados para potencializar o uso da informação na área de assistência social. É possível agregar os recursos tecnológicos existentes dos próprios órgãos gestores e dos seus âmbitos de governos [...] articular os diversos bancos de dados e estabelecer um diálogo com outras políticas, favorecendo assim a ação intersectorial”. (BRASIL, 2013, p. 56).



2005, p. 9).

Para tanto é necessário instigar percepções e posturas profissionais críticas, inclusive na relação destes discursos institucionais com a realidade do cotidiano de trabalho. Se não houver uma postura crítico-investigativa, o desalento e enquadramento gerado apenas pela atenção em documentos oficiais será uma constante. É necessário ressaltar os avanços que esses documentos produzem, mas é preciso alertar para as limitações que os contradizem. A Vigilância assim como seus conceitos-chaves ao mesmo tempo em que ganham materialidade nos documentos institucionais, também podem ser reprimidos e escamoteados pelos mesmos.

Nesta questão, ainda exemplificam-se outros conceitos que também surgiram nas respostas das profissionais sobre suas percepções da Vigilância Socioassistencial como: diagnóstico; impacto; análise; estratégia; setor e fiscalização.

É um setor dentro da política de assistência social, que é responsável por gerar dados e informações referentes aos indicadores sociais da política, com o intuito de fazer um diagnóstico ou um retrato tanto dos serviços, do que eles produzem, quanto do impacto dos serviços na população, quanto dos indicadores sociais e demográficos para que os serviços não planejem suas ações sem fundamento, acho que o trabalho da vigilância seria fundamentar o trabalho dos serviços a partir de indicadores sociais para que os serviços tenham impacto sobre a população. (PS1)

Assim, eu não tenho uma grande leitura sobre isso e na academia se fala muito pouco disso, quase zero, o que eu entendo é que assim, é como se o nosso trabalho de alguma forma fosse fiscalizado eu não gosto muito dessa palavra, não do trabalho, mas do nosso serviço, como as coisas estão acontecendo aqui e em todos os serviços da rede, da política, então eu entendo que seja isso. (AS7)

Nas falas das profissionais podem-se observar questões relevantes como a Vigilância que aparece com os termos “setor” e com o conceito de “fiscalização”, vê-se a tentativa das próprias profissionais de ir além desses termos, problematizando-os. Nesse sentido, cabe frisar que essas questões se tornam desafios ao fazer da Vigilância Socioassistencial. Primeiramente, a Vigilância precisa ser compreendida para além de um mero setor, um mero processo fiscalizatório no sentido de punição, ou simples banco de dados dentro da gestão, estática e isolada. Afinal, seu intuito é produzir mais do que apenas informações, tratando-as, mensurando-as produzindo assim indicadores sociais, diagnósticos territorializados que reverberam impacto sobre a população e os próprios serviços socioassistenciais. As informações, nesse sentido, não são simples estatísticas, são dados analisados, mensurados e qualificados.

As estatísticas públicas – dados censitários, estimativas amostrais e registros administrativos – constituem-se, pois, na matéria-prima para a construção de indicadores sociais. O que diferencia a estatística pública do indicador social é o conceito informacional presente, isto é, o “valor contextual” da informação disponível neste último. (JANNUZZI, 2003, p. 16).

Dessa forma, “[...] A produção de conhecimentos para a gestão das políticas públicas não começa e termina na simples coleta de dados. A análise contínua é o que insere o diferencial da ação [...]”. (BRASIL, 2013, p. 40). Essa atribuição da Vigilância faz com que seja “entendida para além de uma ferramenta, um setor ou um conjunto de informações é função a ser cumprida na gestão da política de assistência social [...]” (BRASIL, 2013, p. 22), que possui o intuito de responder territorialmente às demandas socioassistenciais, analisando-as e gerando ações concretas para efetivar sua função protetiva.

O que se quer evitar é justamente o mau uso da terminologia “vigilância” na forma de práticas autoritárias baseadas em auditorias e fiscalizações, em relação tanto aos usuários, quanto às equipes de trabalhadores da política de assistência social, quanto às organizações prestadoras dos serviços socioassistenciais. Trata-se de um movimento de deslocamento tanto conceitual quanto prático que possibilite à política de assistência social exercer suas funções protetivas e de defesa de direitos. (BRASIL, 2013, p. 23).

Neste sentido, cabe entender a totalidade da função de Vigilância Socioassistencial, enquanto estratégia que buscar “lapidar” as informações colhidas nos serviços socioassistenciais e usá-las como instrumento de garantia de direitos, procurando gerar impacto nos serviços ofertados e na vida da população, e isto só se faz possível ao se adequar as demandas socioassistenciais às ofertas de serviços, programas e benefícios da Política de Assistência Social.

[...] eu entendo como uma das formas de organizar o SUAS, mas que tem um objetivo de não só identificar dados, mensurar dados do território, as vulnerabilidades, riscos dos territórios, mas também o processo que vai para além disso que seria analisar com o intuito específico que então é pensar nos serviços, programas, projetos enfim, com o objetivo que possam minimizar esses dados de vulnerabilidade e riscos que infringem as famílias [...]. (AS5)

A partir dessas percepções das profissionais sobre a Vigilância Socioassistencial se fez necessário articular como ela está relacionada com o fazer cotidiano profissional. Nesse sentido foi questionado: *Como você acredita que seu fazer cotidiano profissional está relacionado com o trabalho da Vigilância Socioassistencial?*

As principais questões-chaves levantadas nesse ponto foram: avaliar; via de mão dupla; estatístico; alimentar o sistema; dados; território; prevenção.

Eu acho que praticamente tem tudo a ver porque o que a gente está fazendo aqui tem que ser uma via de mão dupla, tu faz as ações, isso a gente faz em estatístico que gera dados e isso vai pra lá (Diretoria de Planejamento) serem analisados e depois disso viria uma resposta pra nós até pra ver se nossas ações correspondem com aquela demanda que está aparecendo por que a gente trabalha com um número x de famílias a gente tem que avaliar a questão do território, de prevenção então eu acho

que tem tudo a ver, tem essa correlação nós com a vigilância e a vigilância com nós. (AS3) (observações em parênteses da autora)

[...] eu acredito que a gente consegue intervir muito na questão da vigilância, que a gente está muito próximo do trabalho, porque os dados da vigilância eles só existem por conta dos técnicos que estão atuando que estão diretamente vinculados a essa população e esse território, então não só os profissionais do PAEFI obviamente, dos CRAS e outros serviços, seja da assistência, seja da saúde e outros que tem aqui no município de Florianópolis que a gente vai de uma forma ou de outra também gerar dados, seja por meio da estatística seja por meio de relatórios, tem várias estratégias [...]. (AS5)

As falas das profissionais acima vão ao encontro do que preconiza a NOB/SUAS (BRASIL, 2012), no sentido de que a Vigilância necessita estar em permanente ligação com os serviços socioassistenciais, pois estes são responsáveis por colher as informações devido à sua proximidade e ao contato direto que possuem com famílias e indivíduos, usuários da Política de Assistência Social.

Art. 88. A Vigilância Socioassistencial deve manter estreita relação com as áreas diretamente responsáveis pela oferta de serviços socioassistenciais à população nas Proteções Sociais Básica e Especial. §1º As unidades que prestam serviços de Proteção Social Básica ou Especial e Benefícios socioassistenciais são provedoras de dados e utilizam as informações produzidas e processadas pela Vigilância Socioassistencial sempre que estas são registradas e armazenadas de forma adequada e subsidiam o processo de planejamento das ações. (NOB/SUAS, 2012, p. 26).

Entretanto, é necessário problematizar as respostas a esta questão, pois apuraram um dado relevante a ser discorrido, as ações iniciadas de Vigilância Socioassistencial no município são mais bem percebidas e palpáveis nas falas das profissionais dos CRAS e dos CREAS. Já no Serviço da Casa de Acolhimento da Alta Complexidade, a equipe técnica teve dificuldades de fazer conexão com a sua atuação e a atuação da Vigilância. “Não faço esse *link*” (AS7). Esse dado revela o desafio do alcance das ações da Vigilância no sentido de expandir os seus serviços no município de Florianópolis.

Nesta perspectiva, a organização das informações requer a construção de fluxos que permitam criar trajetórias no uso e análise dos dados. No Encontro Nacional de Monitoramento do SUAS de 2011, Koga apontava que apesar da perspectiva territorial ser um eixo estruturante da política, não contamos ainda com uma lógica de produção de informações territorializadas e que entre os setores vinculados à produção de informação e as equipes que estão na operação se percebe ainda uma tendência de “mão única” nos trajetos da informação. (BRASIL, 2013, p. 58).

Outra pergunta realizada e que incide sobre a percepção dos trabalhadores do SUAS sobre a Vigilância refere-se a: *Como você foi informado e orientado a respeito da Vigilância Socioassistencial e na utilização de seus instrumentos no cotidiano profissional?* As principais questões-chaves levantadas a partir das respostas das profissionais foram: por conta própria; experiência da saúde; reuniões sobre estatísticas; através de leitura.

A questão mais perceptível nas respostas foi que não houve uma capacitação ou introdução ao tema da Vigilância Socioassistencial, a sua apreensão na maioria das vezes foi por conta própria sendo que as poucas reuniões realizadas sobre as estatísticas mensais dos serviços se reduziam a isso, não abrindo espaço para um debate aprofundado sobre a concepção da Vigilância Socioassistencial e seus objetivos.

Olha a única coisa que a gente teve foi conversar sobre estatístico agora específico o que é a vigilância a importância da vigilância eu não fui capacitada e acredito que nenhum servidor tenha tido essa capacitação, agora eu já li muito sobre vigilância da saúde e não da assistência. (AS1)

Nunca fui informada, como eu te falei eu comecei no CRAS nunca se falou, essa palavra é muito solta assim, nunca tive nenhuma capacitação nesse sentido é uma coisa que eu acho que eu tenho que procurar por conta, que eu tenho que digitar lá no Google e ver o que é isso e procurar as leituras adequadas, mas eu não tive nenhuma informação, ninguém me apresentou. (PS3)

Esta questão sobre orientação e apreensão da temática da Vigilância Socioassistencial vai ao encontro de outra pergunta proposta às profissionais: *Já participou de algum seminário, evento, capacitação ou reunião que se debateram temas como: Vigilância Socioassistencial, planejamento e gestão da Política de Assistência Social? Caso sim, o ministrante conseguiu transmitir de forma clara a proposta da apresentação, houve participação de quem estava assistindo, como essas informações contribuíram com seu trabalho cotidiano?*

Novamente, as respostas profissionais foram unânimes ao afirmar que há pouca interação sobre a temática em termos de capacitação, seminários, reuniões e quando há, são debatidos de forma bem pontual. Algumas técnicas salientaram a participação em capacitações promovidas pela Diretoria de Planejamento, mas que não houve continuidade nas discussões.

Olha, eu acho que aquelas oficinas que a gente fez lembra? Não era específica de vigilância, né? Mas foi um momento de planejamento assim de se falar dos problemas, se pensou na origem dos problemas e como resolver o problema, ela também não terminou, teve um início, mas daí por questões da gerência foram interrompidos. Eu achei as reuniões muito produtivas e de trazer pra equipe essas questões que eram feitas lá na oficina, porém foram interrompidas né. (PS4)

No entanto, alguns profissionais chamaram a atenção para a última Conferência Municipal de Assistência Social de Florianópolis, realizada em julho de 2013, com o tema “Gestão e Financiamento na Efetivação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)”<sup>81</sup>, onde um dos eixos temáticos de debate foi a Vigilância Socioassistencial.

<sup>81</sup> Nos dias 29 e 30 de julho, o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) realizou a IX Conferência Municipal de Assistência Social, convocada por meio do Decreto nº 11.659, de 13 de junho de 2013. O evento

Na conferência de assistência social (municipal) eu fiquei na área da vigilância socioassistencial até foi a ASG (gestora da Diretoria de planejamento) que estava no momento da discussão e foi a facilitadora. Acho que na conferência foi bem rica a discussão. (AS1) (observações em parênteses da autora)

Então eu me lembro de algumas reuniões como eu te coloquei, né, setoriais, mas em palestras, seminários, não eu acho que deve ter muito pouco porque eu não lembro. Agora estou me lembrando que na Conferência Municipal que foi feito, eu acho que um dos temas era a vigilância até porque o tema da última conferência foi monitoramento e avaliação [...]. (AS4)

#### Segundo ASG, gestora da Diretoria de Planejamento:

Na Secretaria, a discussão sobre a Vigilância Socioassistencial vem se realizando de forma mais recente principalmente na Diretoria de Planejamento e também tem sido citada nas capacitações com os trabalhadores nos debates mais gerais sobre a Política de Assistência Social. Na última Conferência de Assistência Social de 2013, um dos grupos de trabalho tratou sobre a Vigilância Socioassistencial, quando esta Diretoria apresentou dados sobre as situações de vulnerabilidade de risco à população, com base nos relatórios estatísticos produzidos pelos serviços e de suas séries históricas. (ASG)

Percebe-se o esforço no sentido de iniciar ações concretas de Vigilância Socioassistencial no município, embora ainda aconteçam de forma pontual e espaçadamente. Hoje um desafio para a Vigilância Socioassistencial é consolidar seu trabalho, expandindo seus serviços e garantindo sua ampla divulgação, assim como promover em parceria com a Gestão do Trabalho espaços de discussão que envolvam a apropriação da sua temática, objetivos, funções, e a socialização de seus produtos, em reuniões técnicas específicas. Dar visibilidade a essa função significa conseguir atrair mais esforços para sua importância e sua otimização no espaço da Política de Assistência Social e de sua interlocução com outras políticas sociais. Assim, “[...] Em locais onde a cultura do registro ainda não está estabelecida, a Vigilância Socioassistencial terá que enfrentar, ainda, o desafio do fomento desta cultura e o zelo pela informação, através da capacitação e do apoio técnico”. (BRASIL, 2014, p. 24).

---

teve como tema “Gestão e Financiamento na Efetivação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)”, analisando os avanços, conquistas, desafios, dificuldades e potencialidades colocadas para a construção e consolidação do sistema em Florianópolis. “Os objetivos da Conferência foram: avaliar, propor e deliberar as diretrizes para gestão e financiamento do Sistema Único da Assistência Social, e afirmar junto aos gestores o compromisso do cofinanciamento da política de assistência social por meio de mecanismos institucionais e outros; avaliar e compreender a concepção da vigilância socioassistencial, processo de planejamento, monitoramento e avaliação, para o aprimoramento da gestão do SUAS, e discutir a sua operacionalização enfocando a utilização dos sistemas de informação, da organização, do diagnóstico socioterritorial e do mapeamento de vulnerabilidades; avaliar e reafirmar a concepção da gestão do trabalho para o aprimoramento da gestão do SUAS e qualificação dos serviços, programas, projetos e benefícios, e qualificar o debate sobre a educação permanente na assistência social; avaliar do ponto de vista da gestão e do controle social os processos de acompanhamento dos serviços, programas e projetos ofertados pela rede socioassistencial, tomando como parâmetro os níveis de complexidade do SUAS: proteção social básica e especial”. Disponível em: <<http://www.pmf.sc.gov.br/entidades/semas/?pagina=notpagina&menu=&noti=9429>>. Acesso em: 01 jun, 2014.

Dada a percepção dos profissionais do SUAS sobre a Vigilância Socioassistencial, como identificam seu fazer profissional com essa função da política e de que forma foram orientados/capacitados para compreendê-la, pergunta-se: *Você sabe qual o destino que os dados e estatísticos que são produzidos/sistematizados no seu serviço tomam? O que você acredita que acontece com eles e para qual finalidade servem?* As principais ideias-chaves que apareceram nesta questão foram: estatísticas usadas para alimentar o MDS; Prestação de Contas do MDS; Devolutiva não ocorre.

Então como não existe de fato um setor e é só uma pessoa que existe lá, eu acredito que os estatísticos sirvam para alimentar o MDS, então daqui vão para o planejamento e o planejamento alimenta o sistema do MDS, então eu não tenho conhecimento do trabalho do planejamento de tratar essas informações, de gerar novas informações, ou de deflagrar um processo de territorialização, acho que essa deveria ser a finalidade dos dados, então eu ainda acho que é o preenchimento pelo preenchimento, então eu acho que no planejamento ainda é o preenchimento pelo MDS. (PS1)

Então o que acontece eu não sei, o que eu desconfio é que eles são usados para a prestação de contas do MDS [...] nosso território tem mais de 20 bairros e aí a gente não sabe, por exemplo, onde se concentra uma maior área de vulnerabilidade de famílias então a gente pode fazer uma ação lá na Barra e na Barra da Lagoa não ser exatamente onde essas famílias estão aqui, então a gente acaba dispendendo tempo, pisando às cegas, então a gente trabalha às cegas porque não tem esse retorno que a gente entende como equipe que seria uma função da vigilância. (PS2)

[...] eu acho que a finalidade é subsidiar as políticas públicas é subsidiar pra onde que devem ir os recursos pra onde é que tem que ir mais recursos. O destino que eu saiba eles subsidiam o governo estadual e o governo federal e outras porque esses dados são públicos então qualquer outras entidades ou instituição que queira esses dados tem que ser divulgados então eu acho que é importante pra construir o IDH de cada cidade e várias outras questões. (AS4)

Esta questão aponta a necessidade de problematização da utilização dos dados, e como as profissionais percebem esse movimento na SEMAS. É preciso antes de tudo entender os processos de monitoramento, avaliação e da própria Vigilância Socioassistencial. Quando as profissionais referem-se à prestação de contas, assinalam à alimentação do sistema do MDS, o qual permite o acompanhamento/monitoramento pelo MDS sobre a implantação da Política de Assistência Social nos Municípios e sobre a destinação de recursos, entre outras questões. Então se percebe esse monitoramento acontecendo no município, através dos dados, estatísticos dos serviços que alimentam esse sistema. Contudo o problema está na avaliação, pois uma avaliação sistemática e conjunta sobre esses dados ainda não está acontecendo no município. Ocorrem avaliações, porém não são sistemáticas, são ações pontuais, como relatam as entrevistas.

A Vigilância Socioassistencial engloba o monitoramento e a avaliação, processos conexos, mas que não significam a mesma coisa, a Vigilância vai para além, denota pensar os

dados em um sentido mais amplo, na perspectiva de território, na elaboração de indicadores sociais, diagnósticos, perfis de atendimento, onde seria possível uma produção e devolutiva contextualizada para os serviços. Dessa forma a dificuldade relatada pelas profissionais de não devolutiva dos dados e da falta de análise dos mesmos, diz respeito à necessidade de avanços em termos de discussão e implantação com os vários atores, das ações de Vigilância Socioassistencial no município, no sentido de avaliação e devolutiva sistemáticas aos serviços para que possam adequar suas ações às suas demandas. É necessário avançar em relação ao monitoramento já realizado, sendo fundamental efetivar bases reais de avaliação e de Vigilância Socioassistencial.

Esse desafio também é compreendido pela gestora da Diretoria de Planejamento ASG, a qual cita que “não se tem uma devolução sistemática e que permita uma avaliação desses resultados e das possibilidades de revisão e de redefinição dos serviços”.

Predomina ainda como tendência a coleta de informações do atendimento ou do território, porém, quase sem retorno para as equipes que atuam nos serviços, programas e projetos. De outro lado, os profissionais coletam e enviam registros para os setores responsáveis pela informação, porém, quando essas informações retornam para as equipes constata-se lacunas quanto a sua dimensão territorial. (BRASIL, 2014, p. 58).

Cabe, no entanto problematizar porque essa devolutiva não ocorre, a função da Vigilância ainda apresenta muitos desafios para sua consolidação e dentre eles pode-se citar como principal problema a falta de equipe técnica para que se possa deflagrar um processo de análise, sistematização dos dados e assim gerar devolutiva aos serviços, através de informações mapeadas, territorializadas.

Contudo, ainda é preciso destacar outra questão relevante de acordo com as entrevistas, exemplificada na seguinte fala: “Olha pra te falar a verdade eu não sei o que acontece com esses estatísticos, eu sei que a gente entrega na gerência da alta complexidade e o que é feito com esses dados eu não sei” (AS7). Precisa-se atentar para essa resposta, porque assim como AS7 não tem conhecimento sobre a finalidade dos dados que produz e sistematiza no seu serviço, muitos profissionais no SUAS da mesma forma não devem ter conhecimento. Essa questão novamente traz o desafio das capacitações voltadas para a Vigilância a fim de dar visibilidade à sua discussão assim como às ações empregadas.

A fim de alcançar o objetivo de conhecer como está estruturada e organizada a equipe que trabalha e produz a base de informações para a Vigilância Socioassistencial, foi proposta a seguinte pergunta: *No seu serviço, o Censo SUAS, estatísticos mensais, perfis de atendimento entre outros instrumentos da Vigilância são realizados de que maneira?*

*Quantos profissionais se envolvem, é feito diariamente ou em um dia específico do mês, a equipe profissional debate esse assunto em reuniões internas? De que forma o usuário participa desse processo?*

A maioria das profissionais apontou o trabalho das duplas, assistente social e psicóloga, como responsáveis pelos registros dos relatórios estatísticos, sendo revisados pelo coordenador do serviço e configurados pelo técnico administrativo. Quanto ao Censo SUAS realizado uma vez por ano, afirmaram que a equipe técnica se reúne para respondê-lo. A elaboração dos registros de atendimentos é feita, quase sempre, diariamente pelas duplas. As profissionais em unânime afirmaram que seus serviços realizam reuniões internas semanais, mas o tema Vigilância ainda é pouco debatido nesses momentos. Todas as entrevistadas afirmam que os usuários não participam ou não têm conhecimento do processo de Vigilância.

O Censo SUAS é uma vez por ano, chega em novembro aqui, o instrumento como é chamado, a gente responde em equipe e envia para a secretaria [...] quanto aos outros instrumentos a gente tem aqui os trabalhos das duplas [...] as duplas registram os atendimentos por dia, por enquanto a gente trabalha só com essas duas planilhas das duplas [...]. As famílias não têm informação alguma sobre os estatísticos [...]. A gente tem reunião de equipe semanal, toda segunda à tarde, e a gente sempre que aparece alguma questão do estatístico a gente discute, eu como sempre reviso, as duplas colocam seus dados, o administrador passa para a planilha do Excel e eu sempre reviso antes de mandar [...] então a gente discute conforme aparece a demanda e não tem um momento específico ou uma prática nossa de analisar os dados. (PS1)

A gente trabalha por duplas, tem uma dupla à tarde e outra de manhã, uma psicóloga e uma assistente social e aí durante o mês cada dupla tem uma planilha e a gente vai registrando atendimento por atendimento. No final do mês manda todos os dados, a gente entrega todas essas planilhas para o administrativo e ele faz a configuração, o único, o geral para o serviço, arruma a planilha e eu enquanto coordenadora, faço a parte qualitativa em conjunto com a equipe, a gente faz o qualitativo. As informações são colhidas por dia e os atendimentos assim que a família sai a gente já registra até porque pra dar certo a gente tem que cuidar diariamente e não, a gente ainda não faz o nosso estatístico na reunião de equipe só que é uma prática que a gente está discutindo para começar a colocar. O usuário não sabe desse processo. (PS2)

As informações dos estatísticos mensais são realizadas diariamente e do perfil dos usuários também. Todos os técnicos se envolvem e realizamos reuniões internas para a discussão. O usuário não participa dessa discussão, ainda, pois não elaboramos questionários ou outra forma de envolvê-los nesse processo. (AS2)

Cada um passa os seus dados, a planilha fica acessível, na verdade quem passa é a equipe técnica, os educadores sociais não fazem isso, cada uma de nós todos os dias alimenta. A gente não fala sobre isso (estatísticos) nas reuniões, nós temos as reuniões de equipe, onde participam todos os profissionais que trabalham aqui, a gente até hoje nunca falou disso e se os usuários sabem um pouco sobre isso assim? Não. (PS4) (observações em parênteses da autora)

Ficam evidentes os desafios apresentados nas falas, é preciso majorar o debate sobre os assuntos pertinentes à Vigilância Socioassistencial nas reuniões de equipe, nas reuniões



com o planejamento e fomentar a criação de uma cultura de registro e análise das informações, da importância dos dados para o planejamento da Política “[...] Assim, a constituição da Vigilância Socioassistencial pressupõe [...], sobretudo, a implantação no cotidiano da gestão da cultura do registro e do exercício sistemático de análise”. (BRASIL, 2014, p. 15).

Outro desafio pertinente às ações da Vigilância Socioassistencial é a inclusão dos usuários da Política nesse processo, pois como evidenciado nas entrevistas, os mesmos não possuem consciência que fazem parte da construção de dados, diagnósticos sociais da realidade em que vivem e, neste cenário, muito menos compreendem como usar esses instrumentos a seu favor.

O diagnóstico se pode tornar, então, uma ferramenta com potencial para tornar visível o “homem comum”, bem como para escutar essas vozes do cotidiano. O “homem comum” precisa ser visto e escutado pela política de assistência social, não podendo ser diluído em meio às contagens e estatísticas genéricas em forma de público-alvo, beneficiário ou usuário apenas. (BRASIL, 2013, p. 67).

Também cabe problematizar, uma vez sendo os dados públicos, os usuários deveriam impreterivelmente ter acesso a essas informações. Porém, como nem ao menos sabem que participam desse processo de construção de dados, acredita-se que muito menos saberão da existência dos mesmos. Assim, é necessária a divulgação e ampliação do escopo das informações socioassistenciais, expandindo seu alcance e criando espaços para se debater coletivamente a finalidade dessas informações.

Tanto as informações quanto os atores necessitam manter um diálogo, constituírem uma linguagem de entendimento para que o diagnóstico não corra o risco de se tornar mais uma peça técnica e limitada a uns poucos iluminados da gestão. A “divulgação ampla” faz parte dos princípios que regem a política de assistência social. (BRASIL, 2014, p. 67-68).

Outro objetivo deste trabalho propõe verificar quais as principais demandas e problemáticas perpassam as ações da Vigilância Socioassistencial frente a sua materialização e efetivação na gestão do SUAS. Assim, procurou-se entender: *quais são as principais dificuldades e desafios que os profissionais encontram na sistematização da prática, na elaboração de estatísticos e dados dos serviços onde trabalham*. As principais ideias-chaves que apareceram em relação às dificuldades e desafios na prática profissional foram: não existe um setor de Vigilância consolidado; os dados precisam ser fidedignos; desafio de reflexão sobre os dados; a estatística não dá conta da realidade; números não dão conta do subjetivo; falta de equipe técnica.

O principal desafio é que não existe um setor de vigilância, ele não está consolidado, quando precisamos de informações de outros serviços, setores, temos que ir no miudinho, conversando com todo mundo para entender essas coisas que deveriam ser da vigilância. Então a gente depende da boa vontade e da disposição de outros setores para estar conseguindo essas informações. (PS1)

[...] eu acho que se tem algum desafio é esse, é de que todos devem prestar atenção se as informações estão corretas, de maneira geral a dificuldade que a gente vê é o não retorno das atividades que a gente manda, então a gente não tem a vigilância implantada ainda, essas questões ainda vão demorar a vir, então fica um pouco esse fazer por fazer, então a gente manda por prestação de contas, pra algo maior a gente não elabora, então é isso mesmo em primeiro momento é tomar conhecimento do instrumental, do que é aquilo, e de pegar as informações corretas para o preenchimento. (PS2)

Eu acho que o principal desafio é que a vigilância, ela tem que estar pensando na capacitação, quando a gente formula um estatístico a gente tem que pensar em como que eu vou capacitar o outro para que ele possa da maneira mais fidedigna possível produzir um dado de realidade pra eu trabalhar com esse dado. (AS1)

Assim é fundamental problematizar a confiabilidade dos dados e a capacitação da equipe técnica a fim de qualificar as ações da Vigilância Socioassistencial. Para Jannuzzi (2003, p. 27) “A confiabilidade de um indicador é uma propriedade relacionada à qualidade do levantamento dos dados usados no seu cômputo”. Sendo necessária equipe técnica preparada e capacitada para trabalhar na qualificação desses dados.

[...] Para isto, é necessário o investimento em recursos humanos em quantidade e perfis adequados aos novos desafios, rompendo com a lógica voluntarista e do senso comum que tem alocado recursos humanos nos serviços socioassistenciais. Mas, isto também representa uma demanda para a formação profissional que precisa incorporar e preparar os profissionais para a gestão, para a leitura da realidade que envolve também o uso da estatística, o manuseio e apropriação dos procedimentos inerentes ao processo de quantificação. Não se trata apenas de ler dados, mas compreender como estes se constituem, as suas possibilidades e limites. (BRASIL, 2013, p. 40).

Uma questão importante que surgiu a partir desta pergunta diz respeito ao entendimento dos próprios técnicos sobre os dados, produtos da realidade e as ferramentas das quais a Vigilância Socioassistencial se apropria no tratamento destes, uma vez que tais processos são dinâmicos e subjetivos, precisam-se promover constantemente debates coletivos para que técnicos e gestores possam ter o mesmo entendimento ou chegar a um consenso frente a esses procedimentos, garantindo a confiabilidade e qualidade da informação.

Olha, quem trabalha na área social é muito complicado inclusive esse mês vou ter que ter uma reunião com os técnicos sobre isso, são dados muito subjetivos então é muito difícil de sistematizar o estatístico, o que eu entendo por caso incluído, desligado ou em atendimento é diferente do que o técnico, às vezes, entre os técnicos tem uma divergência, qual é o conceito que eles tem de cada coisa, ao mesmo tempo tem a importância disso, mas o pessoal que trabalha na área social não dá tanta importância e valor pra isso não dá tanta importância pra estatística e as

dificuldades são imensas porque tem a dificuldade de entendimento de cada item pra levantar os dados [...]. (AS4)

Segundo o Caderno 3, do Capacita SUAS, que trata da Vigilância Socioassistencial (BRASIL, 2013, p. 62):

Assim, avançar no processo de harmonização das informações produzidas pelos diversos agentes pressupõe um exercício de racionalização e cooperação que envolve também uma necessária padronização dos conceitos de referência dos diversos indicadores utilizados, seja no interior do ciclo da política como no diálogo entres as políticas públicas.

Também cabe sinalizar que a análise produzida pela Vigilância não dá conta absoluta da realidade social. É uma aproximação, o caráter subjetivo do social não pode ser totalmente medido, quantificado, pois é um meio rico de inúmeras possibilidades de interpretação e intervenção. Cabe, portanto, desmistificar que a medição deve ser absoluta, “[...] dificilmente uma medida dá conta da complexidade dos fenômenos sociais”. (BRASIL, 2013, p. 56).

Então, os números precisam ter chão e precisam fazer sentido tanto para quem constrói como para quem vai usá-los. Por outro lado, se sabe que nem tudo que acontece no cotidiano de vida das populações e dos seus lugares de vivência são possíveis de serem “enumerados” ou medidos, transformados em números, em quantidade. (BRASIL, 2013, p. 71).

Assim, como afirma Jannuzzi (2003, p. 27), “[...] De modo geral, ainda há muito por fazer em termos de melhorias da confiabilidade dos indicadores provenientes dos registros administrativos de órgãos públicos”. Nesse sentido ASG aponta que:

[...] os relatórios hoje são uma realidade em todos os serviços e a gestão do MDS exige uma série de indicadores que devem ser inseridos na Rede SUAS todos os meses. Falta, no entanto, uma compreensão mais geral sobre a relevância destas informações para o planejamento de cada serviço; o Plano de Educação Permanente para os Trabalhadores do SUAS, responsabilidade que está também no Planejamento [...] deve contemplar sistematicamente esta discussão com as equipes técnicas. (ASG)

Outra pergunta elencada aos profissionais, a fim de compreender suas percepções sobre os objetivos e funções da Vigilância foi: *Quais as contribuições da Vigilância Socioassistencial para a gestão da Política de Assistência Social no município?* As principais ideias-chaves que surgiram nas respostas foram: a Vigilância alimenta a política pública; compreensão e mapeamento do território, das vulnerabilidades e riscos; a Vigilância atua junto e é peça chave da gestão.

Eu acho que ela é essencial porque se ela faz essa organização ela precisa de dados atualizados, de indicadores porque é tudo muito dinâmico também, eu acho que vai muito além da coleta de dados porque você tem que ter profissionais que consigam interpretar aquilo que está acontecendo e ver isso em cada território, pro CRAS, pra gente isso é muito importante, mas enquanto município também, dá onde esta

política está se direcionando, então eu acho que a vigilância é uma peça fundamental pra gestão. (AS3)

Eu acho que dá o caminho, mostrar os caminhos onde deve ser mais incentivado ou aplicado recursos e aonde está mais algum tipo de situação, né, mostrar realmente os pontos de vulnerabilidade daquele município, seja nos serviços, seja no tipo de articulação a ser criada eu acho que a vigilância é importante nesse sentido para a gestão distanciar da questão política e ser técnica porque investir recursos em uma área que não precisaria e deixar de investir em uma que precisaria mais, é mostrar os caminhos, os pontos que poderiam nortear a gestão de política. (AS4)

[...] trazendo essa realidade, essas demandas que aparecem fazer com que a gestão conseguisse tanto aplicar os recursos nos espaços que têm essas necessidades que não são todas obviamente, consiga identificar melhor os espaços, mas pensar também na própria estrutura dos serviços, e daí nisso fazer a pressão pra que, o próprio prefeito, secretário da assistência, digamos assim, busque também garantir que os espaços, os serviços da assistência, sejam realizados, sejam implementadas tal qual a gente acredita, e que ofereçam serviços muito melhores aos usuários. [...] buscar essas informações e construir isso coletivamente, manter também um espaço de escuta, e romper com essas questões, digamos que assim mais políticas, a política nesse aspecto que a gente entende da politicagem mesmo. (AS5)

Conforme as ideais-chaves e falas apresentadas se observa que as profissionais apreendem a importância e necessidade de se efetivar a função da Vigilância Socioassistencial na Gestão e Planejamento da Política de Assistência Social, afirmaram que a Vigilância se configura em um instrumento fundamental para subsidiar, mostrar os caminhos e identificar questões relevantes à Política. Sendo que para isto apontam a necessidade de constante avaliação dos dados para que eles possam fundamentar a atuação da gestão.

Por isso, antes de tudo, essa função no SUAS deve prever consequências e impactos diretos na gestão da política de assistência social. Não se trata de um setor ou uma área isolada da gestão, responsável pela produção de informações. É mais do que isso: as informações produzidas necessitam fazer sentido para a gestão, devem servir para proteger melhor, para defender melhor os direitos dos usuários dos serviços, programas e benefícios socioassistenciais. Desta forma criam-se referências para o planejamento, para o conhecimento das famílias, para elaboração de ofertas sintonizadas com as necessidades e demandas detectadas pela vigilância socioassistencial. (BRASIL, 2013, p. 18).

A Vigilância Socioassistencial em sua visão de totalidade produz informações com relevância social, que vão orientar a gestão, qualificando o fazer gestor, bem como tais produções servem para pressionar junto aos gestores a efetivação dos direitos sociais. Por conseguinte a Vigilância oportuniza uma atuação fundamentada e transparente da gestão.

São os cargos de gestão que dão o tom do trabalho, é a gestão que articula a rede socioassistencial, que faz a gestão do recurso e que de acordo com sua visão seja ela crítica social ou não, possibilita os vínculos com os usuários e implementa a metodologia de atendimento nos mais variados espaços. (CARDOSO; FAGUNDES, 2011, p. 8).

A Vigilância busca romper com a visão utilitarista e clientelista presente na historicidade da Política de Assistência Social, onde as ações são pautadas por interesses particulares e de caráter meramente político. Dessa forma a Vigilância “[...] ainda precisa enfrentar algumas heranças que tem suas raízes fincadas fortemente na marca patrimonialista da sociedade brasileira, e que redundam em um modo privatista de realizar a assistência social [...]” (BRASIL, 2013, p. 91). Nesse sentido é essencial problematizar a importância das ações de Vigilância Socioassistencial que vão dar o “chão” às atuações gestoras, pautando-se na leitura e análise da realidade social é possível avançar no sentido de legitimação das demandas sociais.

Com o intuito de conhecer quais são as estratégias para assegurar que as informações sejam coletadas corretamente nos serviços da Política de Assistência Social, foi realizada a seguinte pergunta: *Você possui ou consegue, frente as suas demandas/necessidades, contato com profissionais que trabalham na gestão/planejamento/vigilância socioassistencial do município? Caso sim, de que forma se dá esse contato?* Dentre as respostas que surgiram encontram-se: “Nunca procurei de verdade” (PS2); “[...] as pessoas são bem acessíveis que estão esse momento na gestão [...]” (AS1); “Eu nunca precisei disso, então eu não posso nem te dizer se foi difícil, porque eu nunca precisei fazer esse contato”. (AS7)

Eu particularmente não tenho problema nenhum com o planejamento até porque é pessoal que trabalharam com a gente há muitos anos então a gente tem muita afinidade, eu não vejo dificultador nenhum assim, mas eu acho que falta tempo pra elas é um pouco pessoal, equipe pra dar conta dessa aproximação dos serviços que não existe ou que existe pouca, às vezes a gente tem reuniões em que o planejamento senta pra gente discutir os estatísticos, o plano municipal ano passado também teve essa construção de chamar todo mundo pra conversar, mais eu vejo que poderia ser muito mais intensificado. (AS4)

[...] Não tenho tempo pra estar ligando e isso fica mais com a coordenação, não tenho contato com a vigilância, não tenho contato com o planejamento, o único contato que eu tive foi através da minha coordenadora que teve a capacitação, mas diretamente não. É, eu acho que deveria ter mais contato, mais capacitação a gente ter noção do que é a vigilância eu acho que primeiramente deveria ser feito uma capacitação com esse tema. (PS3)

De modo geral, as profissionais não demonstraram ter dificuldades no sentido de realizar contato com a Diretoria de Planejamento. Este é um facilitador no processo de comunicação e interligação das ações iniciadas de Vigilância com os demais serviços, contudo, as profissionais alertam que apesar de não ter dificuldade no contato, a qualidade desse contato ainda é precária, devido à própria estrutura institucional relacionada à falta de técnicos para responder a essas demandas, assim como a falta de espaços de discussão em capacitações, reuniões, seminários e oficinas de trabalho sobre a temática.

Neste sentido, outra pergunta realizada, diz respeito a: *Quais são os principais desafios que você encontra na mediação entre os serviços que atuam na execução terminal dos serviços socioassistenciais e a gestão da Política de Assistência Social?* Algumas questões em comum apareceram nas respostas: São olhares diferentes; desafio de comunicação entre os serviços; falta de diálogo; falta de consenso; precisa interlocução; capacitação.

O olhar de quem está na ponta ele é um pouco diferente de quem organiza e planeja, então às vezes parece que não fala a mesma língua, parece que as dificuldades que são apresentadas nem sempre são levadas tão em conta pela gestão e aí eu lembro que a gestão tem o papel de pressionar de fazer as coisas acontecerem e nem sempre a contrapartida necessária é dada pelos serviços para realizar essas atividades demandadas então eu acho que existir recursos seria uma possibilidade ou então tentar estreitar esse diálogo eu acho que vai ser sempre uma relação com tensão assim sabe, porque um puxando de um lado o outro puxando de outro, mas eu acho que ampliar os espaços de discussão, de diálogo é uma estratégia importante e investimentos em recursos sejam eles humanos, seja condições de trabalho que tem uma ligação direta. (PS2)

[...] acho que essa mediação, essa interlocução com o planejamento tinha que ser feita exatamente para uniformizar também, assim como eu penso afinar o discurso e o entendimento como técnico aqui, eu acho que o planejamento deveria ter até pra ver se estamos no mesmo caminho, se estamos falando a mesma linguagem se estamos com a mesma normatização eu acho que essa questão aí, essa mediação precisa ser feita pra aproximar mais, porque é mais a nível macro né eu estou aqui no micro falando com meus técnicos sobre os estatísticos, mas dos serviços cada um tem um entendimento e o planejamento pode ter outro também e a gente só pode ter isso se a gente tiver mais um momento de encontro pra afinar o discurso também em todos os níveis. (AS4)

Compete o desafio de estreitar o diálogo entre as equipes de trabalho da SEMAS, criando-se canais e estratégias como capacitações, reuniões, oficinas de debates que vão para além de assuntos pontuais e pragmáticos, com a finalidade de democratizar as discussões e socializar as propostas das ações da Vigilância Socioassistencial.

A participação social proposta pelo SUAS reforça a necessidade de construção da participação real, que confere à sociedade poderes para interferir na agenda do governo, definindo prioridades e prerrogativas para avaliar as ações governamentais. Ação que só se concretiza quando é viabilizado o acesso a informações e decisões, por meio de um processo de gestão transparente. (PERES; ALVES, 2009, p. 84).

A próxima pergunta que busca entender as estratégias para se pensar em dados fidedignos nas ações de Vigilância Socioassistencial é: *Qual é o seu envolvimento e participação na Vigilância Socioassistencial, no planejamento e gestão da política de assistência social do município?* A maioria das respostas apontou para a questão da estatística e participação em reuniões. “Envolvimento eu acho que é o estatístico [...]” (PS1); “[...] eu acredito que é na forma dos estatísticos [...]”. (AS3)

Eu acho que é a gente fornecendo os dados, os indicadores e também ajudando em algumas construções quando há reunião pra discutir colocando como é a realidade que eu tenho da execução aproximando mais do planejamento dessa realidade que eu trabalho e que eles não estão longe, eles precisam do meu dado real pra poder fazer os serviços, como eu tenho a prática do dia a dia, essa prática do dia a dia que vai contribuir para que consiga construir os indicadores deles, um complementa o outro. (AS4)

Bom, eu penso que seja via estatística e ainda que seja via relatórios periódicos, de certa forma a equipe contribui tanto para o planejamento quanto para a gestão da política e a vigilância, eu penso que ainda, quando eu falo em vigilância não estou me referindo ao serviço, mas eu falo a ação de vigilância, eu acho que é algo que está pertinente a todo nosso trabalho inerente à ação, precisa conhecer, identificar pra intervir, e acho que tudo resvala na questão do planejamento [...]. (AS6)

Neste contexto é imprescindível afirmar a importância dos técnicos do SUAS, que em seu cotidiano profissional produzem os subsídios para efetivação de uma atuação gestora plena, pois os estatísticos produzidos por eles não são simples somas numéricas, são vivências, demandas, que relevam a lógica estruturante do sistema, mostrando a sua precariedade. Dessa forma, é preciso não só dar valor contextual às informações produzidas, como dar valor ao corpo técnico que existe por detrás dessas ações, por valorizar se diz potencializar a atuação profissional, criando mais postos de emprego, melhorando as condições de trabalho, de infraestrutura, de salário, de qualificação no sentido de educação permanente, entre outros fatores. Necessita-se realizar um trabalho de base, de mobilização que inicia de onde brotam as informações, nos serviços socioassistenciais que estão em contato direto com os usuários da Política.

Nota-se que por vezes o profissional não consegue enxergar sua participação, ou mesmo sequer participar dos processos de gerenciamento da Política de Assistência Social.

Eu acho que a nossa participação é mínima assim, eu acho que o documento, o estatístico que a gente preenche aqui eu acho que ele é bem pouco, eu acho que ele não representa o nosso trabalho de fato, contribui muito pouco. (PS4)

Faz-se fundamental problematizar a participação e o controle social na Política de Assistência Social. É preciso criar porosidade nesses espaços gerenciais, para que os próprios técnicos consigam compreender seu fazer profissional cotidiano como peça chave para a efetivação da Política social, compreendendo a importância de seu trabalho para além de um fazer burocrático e de mera prestação de contas. Segundo Jannuzzi (2003), ao falar em planejamento, afirma:

Como toda atividade sociopolítica, é importante garantir a participação e o controle social no processo a fim de legitimá-lo perante a sociedade, garantir o compromisso dos agentes implementadores e potencializar a efetividade social almejada pelas políticas públicas. (JANNUZZI, 2003, p. 35).

É preciso, dessa maneira, interação entre os atores sociais que compõem esse processo de gestão desde o próprio gestor, técnicos a usuários da política, pois um dos desafios na Gestão do SUAS é consolidar a Gestão Participativa. De acordo com Nogueira (2005 p. 145), “A gestão participativa busca modificar a articulação entre governantes e governados”, para tanto dar visibilidade e potencializar mecanismos de participação na política ao corpo técnico que existe por detrás da produção e disseminação de dados pode aferir-se como estratégia para diminuir a distância e individualidade do fazer gestor. É essencial alargar os momentos de participação, democratizando e socializando espaços como o planejamento, avaliação e Vigilância Socioassistencial. Segundo Teixeira (2001):

[...] a participação significa ‘fazer parte’, ‘tomar parte’, ‘ser parte’ de um ato ou processo, de uma atividade pública, de ações coletivas. Referir ‘a parte’ implica pensar o todo, a sociedade, o Estado, a relação das partes entre si e destas com o todo e, como este não é homogêneo, diferenciam-se os interesses, aspirações, valores e recursos de poder. (TEIXEIRA, 2001, p. 27).

A última pergunta realizada, a fim de materializar os objetivos propostos neste trabalho e o próprio objetivo da Vigilância Socioassistencial, diz respeito a: *Que mudanças ainda são necessárias para que se possa adequar as demandas pelos serviços socioassistenciais à sua oferta no município?* Surgiram nas respostas questões-chaves como: Vigilância consolidada; equipe técnica; reconhecimento de território; financiamento; controle social; capacitações.

[...] para adequar as demandas às ofertas, eu acho que precisa de um setor de vigilância para conhecer essas demandas e conhecer que eu digo de dar os estatísticos mesmos, de dar um perfil, a gente aqui não tem um perfil da comunidade, então primeiro tem que ter o setor da vigilância para a gente conhecer todo o processo geográfico, político, econômico e social que é o diagnóstico [...] é preciso informatizar os serviços, porque usar o papel é retrógrado, então trabalhar com esses sistemas de informação ao serviço [...] não é algo que é além, é o mínimo para os serviços. [...]. (PS1)

Eu acho que a primeira questão é ter quadro técnico pra isso, eu conheço minimamente o planejamento, mas do que eu já sei, sei que é um quadro técnico bem reduzido [...] primeiro tem que ter uma estrutura, um planejamento, de fato o que se quer com os dados, o que a gente quer identificar, porque se for exclusivamente identificar pra encaminhar pro SUAS pra simplesmente mostrar uma questão de controle ou algo que a gente faz pra aferir recurso não sei se a gente avança tanto, isso é um passo extremamente importante, eu não estou negando, a gente tem que informar o MDS das situações, que a gente tem que buscar cada vez mais demonstrar o quanto que a gente precisa de mais recursos, pra não ser como diz a prima pobre [...] o que a gente pode utilizar desses dados que não fique uma mera burocracia pra que não fique uma mera informação que a gente precisa repassar porque senão a gente não consegue recurso, então a meu ver é isso que de fato demanda planejamento, organização, estruturação. [...] porque quando a gente vai ver aqueles dados já não dão conta de demonstrar aquela realidade, que os territórios são bem dinâmicos, muita coisa muda, o serviço que existia não existe mais, a gente



precisa, a gente perde dados, a gente perde a história [...] não basta trabalhar isoladamente no planejamento [...]. (AS5)

A vigilância precisa ser mais visualizada, se precisa compreender mais o que é vigilância socioassistencial o que compreende, qual a vigilância pras ações dos serviços socioassistenciais. Os técnicos precisam saber, os gestores também precisam saber e pra poder valorizar a ampliação dos serviços isso de fato também é outra mudança, porque hoje nem todos sabem. (AS6)

Neste contexto, a gestora da Diretoria de Planejamento assinala como ações estratégicas da Vigilância no momento:

A questão da organização dos dados tem que ser pensada de uma forma mais consistente dentro da Secretaria [...]; essa é uma questão bastante estratégica de sistematização das informações já disponíveis. Uma outra questão é a partir dos dados sistematizados [...] fazer uma devolução para as equipes, como, por exemplo, dos dados de média complexidade como violência contra criança ou adolescentes envolvidos em ato infracional, para trabalhar questões preventivas nos CRAS, então mesmo que sejam dados de média complexidade, as informações tem que chegar nos territórios dos CRAS. Outra ação estratégica é a capacitação dos trabalhadores sobre a relevância da sistematização das informações. A questão do sistema de informações é muito importante também para agilidade na produção de relatórios; há uma articulação para a utilização de um sistema de informações de Porto Alegre, que não conhecemos, mas que temos que avaliar em que medida ele dá conta de atender as nossas necessidades, é algo que está se iniciando essa discussão [...] Outra questão é a produção de mapas temáticos, com as informações que já se tem como, por exemplo, mapas sobre a incidência de violência contra crianças, de violência contra mulheres, contra idosos, ou mapa sobre a questão do trabalho infantil; esses mapas temáticos são muito importantes [...] essas são algumas ações estratégicas [...]. (ASG)

Neste íterim compreende-se que viabilizar a Vigilância Socioassistencial, função da Política de Assistência e que ainda está dando os primeiros passos no Município de Florianópolis, pressupõe garantir algumas questões básicas fundamentais como: equipe técnica exclusiva para conseguir atender à demanda dos serviços com o intuito de proporcionar maior contato e estreitamento da relação entre técnicos e gestores da Política e de realizar a devolutiva das informações que os serviços disponibilizam, efetivando mapeamentos territoriais das demandas socioassistenciais; a necessidade de interligar a função da Vigilância com ações de Educação Permanente/Gestão do Trabalho a fim de proporcionar espaços de debate como capacitações, seminários, grupos de discussão democratizando as ações da Vigilância, bem como o seu entendimento, a fim de padronizar as informações garantindo a sua confiabilidade, entendimento e transparência; é preciso ainda garantir estrutura física, contando com sistemas informatizados para a adequação e agilidade no manuseio das informações. Essas são algumas demandas pontuais e emergenciais observadas nas entrevistas e nos documentos institucionais avaliados, contudo cabe frisar que tais questões são condições mínimas para a efetivação da Vigilância Socioassistencial, dada

suas contribuições, ainda há muito que se pensar e avançar em termos de defesa e proteção social.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A Vigilância Socioassistencial compreendida em sua totalidade produz informações com relevância social, que vão orientar a gestão sobre a incidência de situações de vulnerabilidades e riscos sociais presentes nos territórios do Município, produzindo indicadores que contribuem na visibilidade e arguição quanto à expansão e qualificação dos serviços e consequentemente a efetivação dos direitos sociais. Dessa forma observa-se que a Vigilância tem muito a contribuir fundamentando e qualificando as ações da gestão do SUAS e possibilitando por meio de suas informações, estratégias de participação e controle social. Para AS1 “a vigilância vai desenhar como que vai ser o planejamento dessa política”.

Através da compreensão e mapeamento dos riscos e vulnerabilidades sociais presentes no território, pode-se produzir “uma visão territorializada e interligada entre demandas e respostas de proteção social e de defesa de direitos socioassistenciais” (BRASIL, 2013, p. 26), a Vigilância, neste meio, é peça-chave no planejamento e gestão da informação da Política de Assistência Social. “A Vigilância Socioassistencial tem uma contribuição importante para o Planejamento e gestão do SUAS Municipal, na medida em que amplia o conhecimento da realidade social do município, possibilitando uma maior adequação da oferta dos serviços em consonância às demandas identificadas”. (ASG)

Contudo, é preciso ainda viabilizar a discussão em torno da Vigilância, a fim de compreendê-la enquanto espaço de lutas, permeado por interesses de classes, a fim de garantir a reinvidicação e defesa no seu reconhecimento enquanto instrumento de legitimação de demandas sociais. Para tanto cabe divulgar, capacitar e ampliar os espaços de discussão em torno das contribuições da Vigilância Socioassistencial, garantindo que seja apropriada e interpretada enquanto instrumento a favor das classes subalternas, a fim de romper com o ciclo de gestões meramente politiqueiras e clientelistas que privilegiam em suas ações interesses particulares e não coletivos.

É necessário que os usuários através das informações produzidas e divulgadas tenham consciência que suas demandas não são individuais e muito menos que a Política de Assistência é um favor concedido. A realidade deve ser mensurada a fim de mostrar a

demanda latente e crescente nos territórios, afirmando essa realidade local enquanto expressão de uma estrutura maior. Entender a Política de Assistência social na perspectiva de direito, é buscar garantir sua concretização compreendendo quem são os seus usuários. Neste sentido, “a perspectiva da universalização e garantia do direito exige conhecer **quantos são e onde estão** os que demandam a atenção da assistência social”. (BRASIL, 2013, p. 29).

Cabe à Vigilância Socioassistencial ser um instrumento de participação e inclusão seja por parte de gestores, técnicos a usuários da Política de Assistência Social, mediante seus dados públicos, garantindo maior transparência, visibilidade e efetividade aos processos de gestão do SUAS. Oliveira e Pinto (2005), ao se referirem ao controle social, apontam:

Dessa forma, dois aspectos profundamente inter-relacionados são necessários para que o controle se efetive. Ou seja, a via da participação precisa ser de “mão dupla”: as instituições devem ter seus canais de acesso da população à gestão institucional e, principalmente, transparência na sua administração; e a população precisa estar consciente e mobilizada para ocupar este espaço, ou para exigir esta ocupação. (OLIVEIRA; PINTO, 2005, p. 52).

Muitos ainda são os desafios pelos quais a Vigilância percorre no caminho para sua efetivação. Entre os principais cabe destacar a falta de discussão sobre o tema, dada sua importância. A Vigilância ainda é um tema muito novo, tanto nos debates nas instituições como na própria academia. Faz-se necessário alargar o seu campo de discussões. É preciso também perscrutar debates sobre a importância de se criar uma cultura de planejamento e registro das informações, sobre a importância de se sistematizar a prática, com o intuito de ir além de meros registros e números e iniciar um processo de análise sobre os dados. Almeida (2006), ao falar da sistematização da prática do assistente social, e aqui cabe propor às demais categorias profissionais do SUAS, aponta que “não significa, portanto, apenas a geração de dados e informações, mas um processo que envolve a produção, organização e análise dos mesmos a partir de uma postura crítico-investigativa”. (ALMEIDA, 2006, p. 4).

Outro desafio observado nas entrevistas diz respeito à falta de consolidação da função de Vigilância Socioassistencial no município, fato devido a sua implantação recente e por ainda não contar com equipe técnica mínima e exclusiva para essa função. Por consequência outros desafios analisados foram: a falta de dados fidedignos, pois a estatística hoje implantada no município, de acordo com as entrevistadas, não dá conta de mostrar a realidade das famílias e dos serviços; há um desafio eminente de reflexão e entendimento sobre essas informações assim como não há devolutiva aos serviços socioassistenciais por parte da gestão, ou quando há configura-se em um processo pontual e fragmentado.

Percebeu-se através das entrevistas que os desafios frente à Vigilância Socioassistencial são nítidos a equipe técnica do SUAS nos mais variados espaços de atuação profissional, o que novamente propõe adentrar a importância de se construir estratégias de aproximação e diálogo para que os serviços possam se comunicar e trabalhar de forma unificada na solução e discussão das problemáticas presentes no cotidiano profissional, garantindo a qualidade da informação e o seu caminho democrático na Política de Assistência Social.

É importante, todavia apontar que, apesar desses esforços a apropriação da realidade social em si não garante o cumprimento da Política de Assistência Social, dado os desafios da própria contradição do sistema e de quem o domina,

Observa-se, porém, que conhecer bem a realidade social a que se destina a política pública não é uma condição suficiente para garantir o cumprimento dos objetivos a que ela se destina. Os encaminhamentos de qualquer programa público dependem, necessitam de decisões de natureza política. (JANNUZZI, 2003, 131).

Ainda assim, não se pode negar o poder da informação e da sua qualificação, instrumentos primordiais nesse ambiente de tensionamentos e disputas de interesses. “Na negociação das prioridades sociais, os indicadores sociais podem contribuir no apontamento da magnitude das carências a atender nas diversas áreas de intervenção”. (JANNUZZI, 2003, p. 131). A Vigilância, enquanto elemento de uma política social deve ser analisada criticamente, não obstante está em constante luta e disputa pela sua efetivação, diante de sua produção de informações públicas é fundamental garantir além da qualificada atuação técnica e gestora, a inclusão dos usuários deste processo, possibilitando mecanismos de participação e controle social. Segundo Demo (2005, p. 41), “Desafio capital da política social é o combate à massa de manobra [...]”, ao se combater essa massa de manobra é imprescindível garantir a emancipação dos sujeitos sociais, para que saiam da qualidade de números, de meras estatísticas para se transformarem em sujeitos de sua própria história e homens visíveis para as políticas sociais. Espera-se, que este trabalho seja uma ferramenta que poderá auxiliar no fomento, debate e implantação da Vigilância Socioassistencial e que a partir disto se possam criar estratégias efetivas e adequadas a realidade local contribuindo para a viabilização das ações desta função, que é pública, protetiva, preventiva e defensiva do social.

## REFERÊNCIAS

AGUILAR, Maria José; ANDER-EGG, Ezequiel. **Avaliação de serviços e programas sociais**. Trad. Jaime A. Clasen e Lúcia Mathilde E. Orth. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

AITH, Fernando; DALLARI, Sueli Gandolfi. Vigilância em Saúde no Brasil: os desafios dos riscos sanitários do século xxi e a necessidade de criação de um Sistema Nacional de Vigilância em Saúde. **Revista de Direito Sanitário**, v. 10, n. 2, p. 94-125, ago./nov. 2009.

ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de. **Retomando a temática da sistematização da prática**. In: BRAVO, M. I.; MOTA, A. E.; TEIXEIRA, M. Serviço Social e saúde: formação e trabalho profissional. São Paulo: Cortez, 2006.

ARANHA, Maria Lúcia de Arruda. In: MARTINS, Maria Helena Pires. **Filosofando: introdução à filosofia**. 2. ed. São Paulo: Moderna, 1993.

ARRETCHE, Marta, T. S. **Tendências no estudo sobre avaliação**. In: Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate. (Org.). RICO, Elizabeth Melo. 2 ed. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 1999, p. 29-39.

BAPTISTA, Myriam Veras. **Planejamento social: intencionalidade e instrumentação**. São Paulo: Veras Editora, 2002.

BARBOSA, Mario da Costa. **Planejamento e serviço social**. São Paulo: Cortez Editora, 1980.

BAVA, Silvio Caccia. O financiamento das políticas sociais. In: **Gestão social: uma questão em debate/orgs**. Elizabeth de Melo Rico e Raquel Raichelis Degenszajn. São Paulo: EDUC; IEE, 1999.

BECKER et. al. **Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

BEHRING, Rossetti Elaine; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 9. ed., 2011.

BEHRING, Rossetti Elaine. **Fundamentos de Política Social**. Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional. S/d. Disponível em: <[www.fnepas.org.br/pdf/servico\\_social\\_saude/texto1-1.pdf](http://www.fnepas.org.br/pdf/servico_social_saude/texto1-1.pdf)>. Acesso em: jun, 2014.

BOSCHETTI, Ivanete. **A seguridade social na América Latina**. In: Política Social no Capitalismo – Tendências Contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008, p. 147-195.

BOSCHETTI, Ivanete. **Avaliação de políticas, programas e projetos sociais**. In: Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais. Brasília: CFESS e ABEPSS 2009, p. 575-592.

BRASIL. **Caderno de Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial** (Versão preliminar). Secretaria Nacional de Assistência Social. Departamento de Gestão do SUAS. Coordenação Geral dos Serviços de Vigilância Socioassistencial. Brasília, 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social NOB/SUAS**. Brasília, 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social NOB/SUAS**. Brasília, 2005.

\_\_\_\_\_. **Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial**. Secretaria Nacional de Assistência Social. Departamento de Gestão do SUAS. Coordenação Geral dos Serviços de Vigilância Socioassistencial. Ministério do Desenvolvimento Social. Brasília, 2014.

\_\_\_\_\_. **Vigilância Socioassistencial: Garantia do caráter público da política de assistência social**. CapacitaSUAS, Caderno 3. Centro de Estudos e Desenvolvimento de Projetos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. 1 ed. Brasília: MDS, 2013, 124 p.

\_\_\_\_\_. **Política Nacional de Assistência Social**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, DF, 2004.

\_\_\_\_\_. **Lei Orgânica da Assistência Social**, Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, publicada no DOU, de 8 de dezembro de 1993.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social (Anotada)**. Brasília, 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos NOB/RH**. Brasília, 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais: texto da resolução n. 109**, Brasília, 2009.

\_\_\_\_\_. **Conselho Nacional de Assistência Social**. Disponível em: <[www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes](http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes)>. Acesso em: 30 maio 2014.

\_\_\_\_\_. **Portal do MDS**. Disponível em: <[www.brasil.gov.br/@@search?Subject%3Alist=MDS](http://www.brasil.gov.br/@@search?Subject%3Alist=MDS)>. Acesso em: 30 maio 2014.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1998.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011, altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm)>. Acesso em: 20 maio, 2014.

\_\_\_\_\_. **Portal do Ministério do Desenvolvimento Social.** Disponível em:  
<<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial>>. Acesso em: 20 nov. 2013.

CARDOSO, Daniele Cima. FAGUNDES, Helenara Silveira. **A atuação do assistente social na gestão municipal da Política Pública de Assistência Social:** desafios e possibilidades. Congresso Catarinense de assistentes sociais. Florianópolis, SC, ago. 2013.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant. Alguns apontamentos para o debate. In: RICO, Elizabeth de Melo; RAICHELIS, Raquel (Orgs.). **Gestão Social – uma questão em debate.** São Paulo: Educ/IEE/PUCSP, 1999, (p. 19-29).

CÉSAR, M. de J. **Responsabilidade social:** uma expressão da hegemonia em processo. In: Trabalho, território, cultura: novos prismas para o debate das políticas públicas. São Paulo: Cortez, 2007, p. 119-140.

COHN, Amélia. **Políticas sociais e pobreza no Brasil.** Planejamento e políticas públicas nº 12 – Jundez, 1995.

COSTA et. al. **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil:** Lula e Dilma / Emir Sader (Org.). São Paulo, SP: Bom tempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil 2013.

COUTO, Berenice Rojas. **O Sistema Único de Assistência Social:** uma nova forma de gestão da assistência social. In: Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília: MDS/UNESCO, 2009, p. 205-217.

DAL MOLIN, Fernanda Patricia Fydryszeski Dal. ALLEBRANDT, Sérgio Luís. **Gestão Social:** aproximações conceituais. Evento: SIC – XIX Seminário de Iniciação Científica, 2011.

DAVI et al. **A Seguridade Social em tempos de crise do capital:** o desmonte de seu orçamento. SER Social, Brasília, v. 12, n. 26, p. 59-87, jan./jun. 2010.

DEMO, Pedro. **Avaliação qualitativa:** um ensaio introdutório. S/d Disponível em:  
<<http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/es/artigos/107.pdf>>. Acesso em: nov. 2013.

DEMO, Pedro. Capitalismo contemporâneo e política social. **Revista Katálisis,** Florianópolis, v. 8, n.1, jan./jun. 2005.

DRAIBE, Sonia Mirian. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, Maria Cecília N.; CARVALHO, Maria do Carmo Brant (Orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais.** São Paulo: IEE/PUCSP, 2001.

DUARTE, Adriana. **O processo de reforma da previdência social pública brasileira:** um novo padrão de regulação social do Estado? Serviço Social e sociedade, nº 73 – ano XXIV, Março, 2005. Cortez editora, p.121-141.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social do estado capitalista.** 8ª ed. rev. São Paulo: Cortez, 2000.

FOUCAULT, Michel. **A Ordem do Discurso**. São Paulo: Loyola, 2005, 12 ed.

GANDIN, Danilo. **A posição do planejamento participativo entre as ferramentas de intervenção na realidade**. Currículo sem Fronteiras, v. 1, n. 1, pp. 81-95, jan./jun. 2001.

GANDIN, Danilo. **Planejamento como prática educativa**. São Paulo: Loyola, 8ed. 1993.

GIEGOLD, W. **Planejamento estratégico e o processo APO**. São Paulo: McGraw-Hill, 1980.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas S.A., 2002.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2006.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez Editora, 2001.

GOLDENBERG, Miriam. **A arte de pesquisar**. Editora Record: Rio de Janeiro, 2004.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **As dimensões ético-políticas e teórico-metodológicas no Serviço Social contemporâneo**. Serviço social e Saúde: Formação e trabalho profissional. 1ª Ed. São Paulo: Cortez, 2006.

IAMAMOTO, Marilda Villela; CARVALHO, Raul. **Relações sociais e serviço social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. São Paulo: Cortez, 1983.

JANCZURA, Rosane. **Risco ou vulnerabilidade social?** Textos & Contextos (Porto Alegre), v. 11, n. 2, p. 301 - 308, ago./dez. 2012.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores sociais no Brasil**. 2. ed. Campinas, SP: Editora Alínea, 2003, 141 p.

KOGA, Dirce. **Medidas de cidades**: entre territórios de vida e territórios vividos. São Paulo, Cortez, 2003.

LEFÈVRE, Fernando. LEFÈVRE, Ana Maria Cavalcanti. **O discurso do sujeito coletivo**: um novo enfoque em pesquisa qualitativa. Caxias do Sul: Educs, 2003.

LEITE, Karla Vanessa Batista da Silva; FILHO, Paulo Fernando de Moura Bezerra Cavalcanti; CORDEIRO, Ariela Diniz. **Sessões ordinárias**: Economia Internacional e Finanças. IV Encontro Internacional da Associação Keynesiana Brasileira (AKB); agosto de 2011, Rio de Janeiro/RJ.

LEITE, Simone Souza. A política de assistência social na história e seus dilemas no cenário recente: um debate necessário! In: **Jornada Internacional de Políticas Públicas**. 2011 Disponível em :

<[http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/cdvjornada/jornada\\_eixo\\_2011/impasses\\_e\\_desafios\\_das\\_politicas\\_da\\_seguridade\\_social/a\\_politica\\_de\\_assistencia\\_social\\_na\\_historia.pdf](http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/cdvjornada/jornada_eixo_2011/impasses_e_desafios_das_politicas_da_seguridade_social/a_politica_de_assistencia_social_na_historia.pdf)>. Acesso em: 01 jun. 2014.



MAIA, Marilene. Gestão Social – Reconhecendo e construindo referenciais. **Revista Virtual Textos & Contextos**, nº 4, dez. 2005.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros. O poder local no Brasil: a alternativa da democracia participativa. **Revista Katálisis**, Florianópolis, v. 7, n. 1, jan./jun. 2004.

MARANDOLA JR, Eduardo. HOGAN, Joseph Daniel. Vulnerabilidades e riscos: entre geografia e demografia. **R. bras. Est. Pop.**, São Paulo, v. 22, n. 1, p. 29-53, jan./jun. 2005.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MAURIEL, Ana Paula Ornellas. Pobreza, seguridade e assistência social: desafios da política social brasileira. **Revista Katálisis**, Florianópolis, vol. 13, n. 2, jul./dez. 2010, p. 173-180.

MENEGOLLA, Maximiliano; SANT'ANNA, Ilza Martins. **Por que planejar? Como planejar?** Rio de Janeiro. Vozes, 5. ed., 1991.

MILANI, Carlos, R. S. **O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias**. Rio de Janeiro 42 (3):551-79, maio/jun. 2008.

MINAYO, Maria Cecília Souza; DESLANDES, Suely. F; GOMES, Romeu. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 30. ed. Petrópolis: Vozes, 2011. 108 p.

MONTEIRO, Patrícia da Silva; COELHO, Jocelina Alves de Souza; SILVA, Elaine Nunes. **Transformações contemporâneas no mundo do trabalho: incidências no Serviço Social**. II Jornada Internacional de Políticas Públicas, Universidade Federal do Maranhão, São Luís – MA, agosto 2005.

NETTO, José Paulo. **Crise do capital e consequências societárias**. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 111, p. 413-429, jul./set. 2012.

NETTO, José Paulo. **Ditadura e Serviço Social: uma análise do serviço social no Brasil pós-64**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

NYCHAI, Luci. GODOY, Amália Maria Goldberg. **Ciclo de Gestão do gasto público social dos estados brasileiros: uma análise exploratória comparada**. Disponível em: <[http://blogs.eco.unc.edu.ar/jifp/files/45jifp\\_t5.pdf](http://blogs.eco.unc.edu.ar/jifp/files/45jifp_t5.pdf)>. Acesso em: jun, 2014.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. São Paulo: Cortez, 2005.

NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. Estado de bem-estar Social: origens e desenvolvimento. **Revista Katálisis**, Florianópolis, n. 5, jul./dez. 2001.

NUNES, Letícia Soares. **A organização da Política de Assistência Social no município de Florianópolis: O Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) da Região**

**Continental II**. 2009. 132f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social). Curso de Serviço Social, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.

OLIVEIRA, Carlindo Rodrigues. OLIVEIRA, Regina Coeli. Direitos sociais na constituição cidadã: um balanço de 21 anos. **Serviço Social & Sociedade**, n. 105. São Paulo. Jan/Mar, 2011.

OLIVEIRA, Cláudia Hochheim; PINTO, Maira Meira. Política de assistência social e cidadania no Brasil hoje: alguns elementos para discussão. **Revista Katálisis**, v. 8, n. 1, jan./jun. Florianópolis, 2005.

OLIVEIRA, Maria Marly. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis: Vozes, 2008.

PAIVA, Beatriz. ROCHA, Mirella. CARRARO, Dilceane. Política social na América Latina: ensaio de interpretação a partir da Teoria Marxista da Dependência. **Ser Social**, Brasília, v. 12, n 26, p. 147-175, jan/jun. 2010.

PEREIRA, Potyara A. P. **Estado, regulação social e controle democrático**. In: PEREIRA, Potyara (Org.). Política Social e Democracia. 2 ed. São Paulo: Cortez, Rio de Janeiro: UERJ, 2002, cap.1. p. 25-42.

\_\_\_\_\_. Por uma nova concepção de seguridade social. **Ser Social** (UnB), Brasília, v. 7, p. 81-96, 2000.

\_\_\_\_\_. **Política social: temas & questões**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2011.

\_\_\_\_\_. **Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2007.

PEREIRA, Tatiana Dahmer. Política Nacional de Assistência Social e território: enigmas do caminho. **Revista Katálises**, Florianópolis, v. 13, n. 2, p. 191-200, jul./dez. 2010.

PERES, Gislaine Alves Liporoni; ALVES, André Luis Centofante. O município e a gestão descentralizada e participativa da Política de Assistência Social. **Serviço Social & Realidade**, v. 18, n. 1, p. 73-96, 2009.

PESENTE, Cleyciane Sanches. TEIXEIRA, Eliane Coelho Marcelino. ALMEIDA, Livia Aparecida Silva de. Trabalho de Conclusão de Curso: **A organização da política de assistência social após a LOAS**: um estudo sobre os municípios de pequeno porte I da sub-região de presidente prudente. Disponível em:  
<<http://intertemas.unitoledo.br/revista/index.php/Juridica/article/viewFile/439/433>>.  
Faculdades Integradas “Antônio Eufrásio de Toledo”, 2005. Acesso em: 6 nov. 2013.

PFEIFFER, Peter. **Planejamento estratégico municipal no Brasil**: uma nova abordagem. Brasília: ENAP, 2000.

PIOVESAN, Armando; TEMPORINI, Edméa Rita. Pesquisa exploratória: procedimento metodológico para o estudo de fatores humanos no campo da saúde pública. **Revista Saúde Pública**, 29 (4): 318-25, 1995.

PONTES, Ipojuca. **A era Lula: Crônica de um desastre anunciado**. São Paulo: Girafa, 2006.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS (PMF). **Plano Municipal de Assistência Social**. 2010 – 2013. (Resolução nº 209 de 14 de junho de 2010). Florianópolis, 2010.

\_\_\_\_\_. **Plano Municipal de Assistência Social**. 2014-2017. (Resolução nº 339, de 14 de novembro de 2013). Florianópolis, 2014.

\_\_\_\_\_. **Minuta de Regimento Interno**. Secretaria Municipal de Assistência Social. Florianópolis, 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar n. 348/09**. Dispõe sobre o Modelo de Gestão e a Estrutura Organizacional da Administração Pública Municipal de Florianópolis. Disponível em: <<http://cm.jusbrasil.com.br/legislacao/1019280/lei-complementar-348-09>>. Acesso em: 30 maio 2014.

\_\_\_\_\_. **Secretaria de Assistência Social**. Disponível em: <[www.pmf.sc.gov.br/entidades/semas](http://www.pmf.sc.gov.br/entidades/semas)>. Acesso em: 26 maio 2014.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2000.

SALVADOR, Evilásio. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo, n. 104, p. 605-631, out./dez. 2010.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Laura Maria. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro/São Paulo, Record, 2001.

SEIBEL, Erni J. Políticas Sociais e a questão da debilidade institucional. **Revista Katálisis**, Florianópolis, n. 5 jul./dez. 2001.

SILVA e SILVA, Maria O. da. Avaliação de políticas e programas sociais: aspectos conceituais e metodológicos. In: **Avaliação de políticas e programas sociais: teoria & prática**. SILVA e SILVA, Maria O. da. (Org.). São Paulo: Veras Editora, 2001.

SILVA, Sabrina Aparecida. **A gênese da assistência social em Santa Catarina: Estado, ideologia e classes sociais**. Congresso Catarinense de Assistentes sociais. 2013.

SINGER, Paul. **Alternativas da gestão social diante da crise do trabalho**. In: **Gestão Social uma questão em debate**. (Orgs.). RICO, Elizabeth de Melo; DEGENSZAJN Raquel. São Paulo: EDUC; IEE, 1999.

SINPAS. Ministério da Previdência e Assistência Social. Disponível em: <<http://www.tecsi.fea.usp.br/eventos/Contecsi2004/BrasilEmFoco/port/polsoc/previd/sinpas/index.htm>>. Acesso em: 20 jun. 2014.

SOARES, Laura Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. São Paulo: Cortez, 2000.

SPÍNDOLA, Pablo. **O panoptismo de Foucault**: uma leitura não utilitarista. Anais do XXVI Simpósio Nacional de História – ANPUH, São Paulo, julho 2011.

SPOSATI, Aldaiza de Oliveira, et al. **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras**: uma questão em análise. 6. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

\_\_\_\_\_. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: MDS/Unesco, 2009. p. 13-56.

\_\_\_\_\_. Tendências latino-americanas da política social pública no século 21. **Revista Katálisis**, Florianópolis, v.14, n. 1, p. 104-115, 2011.

\_\_\_\_\_. **Territorialização e desafios à gestão pública inclusiva**: o caso da assistência social no Brasil. In: XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4- 7 nov. 2008.

\_\_\_\_\_. Especificidade e intersetorialidade da política de assistência social. In: **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo: Cortez, v. 25, n. 77, p. 30-35, mar. 2004.

\_\_\_\_\_. O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social. In: **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo: Cortez, v.26, n.87 n.esp., p. 96-122, set. 2006.

TEIXEIRA, Elenaldo. **O local e o global**: desafios da participação cidadã. São Paulo: Cortez, 2001.

TEIXEIRA, Joaquina Barata. Formulação, administração e execução de políticas públicas. In: **Serviço Social**: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS e ABEPSS 2009, p. 553-574.

TEIXEIRA, Solange Maria. Trabalho social com famílias na Política de Assistência Social: elementos para a sua reconstrução em bases críticas. **Serv. Soc.**, Londrina, v. 13, n.1, p. 4-23, jul./dez. 2010.

TENÓRIO, Fernando G. **Gestão social**: uma perspectiva conceitual. Rio de Janeiro 32(5):7-23, set./out. 1998.

VIEIRA, Evaldo. **Os direitos e a política social**. São Paulo: Cortez, 2009.

WANDERLEY, Mariângela Belfiore. BLANES, Denise. Monitorando a implantação de um programa social. In: BARREIRA, Maria Cecília N.; CARVALHO, Maria do Carmo Brant (Orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUCSP, 2001. (p. 163-181).

WERNECK VIANA, Maria Lúcia T. Voz, alívio e oportunidade ou a política social de Arquimedes no Brasil: receita infalível ou abordagem discutível. In: **Revista em Pauta**, Rio de Janeiro: ESS, vol. 6, n. 23, jul. 2009.

WIECZYNSKI, Marineide; ANDREOLLA, Elisiane. As ferramentas da gestão social utilizada pelas organizações que prestam serviços sociais à comunidade e pertencem à

microrregião do extremo oeste do Estado de Santa Catarina. **Revista Virtual Textos & Contextos**, nº 4, ano IV, dez. 2005.

YAZBEK, Maria Carmelita. Serviço Social e pobreza. **Rev. Katálisis**. Florianópolis v. 13 n. 2 p. 153-154 jul./dez. 2010.

\_\_\_\_\_. Tendências da política de assistência social. **Serviço Social & Saúde**. Campinas v. 3 n. 3 p. 1-94, maio, 2004.

\_\_\_\_\_. Globalização, precarização das relações de trabalho e seguridade social. **Cadernos Abong**, n. 19, out. 1997.

## **APÊNDICES**

### **APÊNDICE A – Roteiro de Entrevistas I – Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS) do Município de Florianópolis, SC.**

#### **SUJEITO SOCIAL:**

Nome do entrevistado:

Cargo:

Tempo no cargo:

Data da entrevista: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

Início: \_\_\_\_\_ Término: \_\_\_\_\_

#### **1 DADOS PESSOAIS DO ENTREVISTADO**

- a) Fale um pouco da sua trajetória profissional até sua chegada no local de trabalho no qual se encontra.
- b) Localização da atividade profissional (Breve descrição do cargo/função).
- c) Formação acadêmica.
- d) Idade.

#### **1.1 Questionários aos Trabalhadores do SUAS que atuam nos níveis de proteção social básica e de proteção social especial no Município de Florianópolis, SC.**

### **2 VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL**

#### **2.1 CONTEÚDO**

- a) O que você entende por vigilância socioassistencial?
- b) Como você acredita que seu fazer cotidiano profissional está relacionado com o trabalho da vigilância socioassistencial?
- c) Quais as principais dificuldades e desafios que você encontra na sistematização da prática, na elaboração de estatísticos e dados dos serviços onde trabalha?
- d) No seu serviço, o Censo SUAS, estatísticos mensais, perfis de atendimento entre outros instrumentos da vigilância são realizados de que maneira: quantos profissionais se envolvem,

é feito diariamente ou em um dia específico do mês, a equipe profissional debate esse assunto em reuniões internas, de que forma o usuário participa desse processo?

e) Como você foi informado e orientado a respeito da vigilância socioassistencial e na utilização de seus instrumentos no cotidiano profissional?

f) Quando tem dificuldades a respeito da elaboração de dados, estatísticos do serviço, de que maneira consegue ajuda, solução para as dúvidas?

g) Você sabe qual o destino que os dados e estatísticos que são produzidos/sistematizados no serviço onde atua tomam? O que você acredita que acontece com eles e para qual finalidade servem?

h) Já participou de algum seminário, evento, capacitação ou reunião que se debateram temas como: vigilância socioassistencial, planejamento e gestão da política de assistência social? Caso sim, o ministrante conseguiu transmitir de forma clara a proposta da apresentação, houve participação de quem estava assistindo, como essas informações contribuíram com seu trabalho cotidiano?

## **2.3 GESTÃO**

a) O que você entende por gestão de uma política social?

b) Quais as contribuições da vigilância socioassistencial para a gestão da política de assistência social no município?

c) O que você acredita que precisa acontecer para que a gestão da política de assistência social se concretize no município?

d) Como você avalia os serviços da vigilância socioassistencial e da gestão social no seu município? O que você acha que deveria melhorar/mudar?

e) Você possui ou consegue, frente as suas demandas/necessidades, contato com profissionais que trabalham na gestão/planejamento/vigilância socioassistencial do município? Caso sim, de que forma se dá esse contato?

f) Quais os principais desafios você encontra na mediação entre os serviços que atuam na execução terminal dos serviços socioassistenciais e a gestão da política de assistência social?

g) Qual é o seu envolvimento e participação na vigilância socioassistencial, no planejamento e gestão da política de assistência social do município?

h) Que mudanças ainda são necessárias para que se possam adequar as demandas pelos serviços socioassistenciais e a sua oferta no município?

**APÊNDICE B – Roteiro de Entrevistas II – Secretaria Municipal de Assistência Social  
(SEMAS) do Município de Florianópolis, SC.**

**SUJEITO SOCIAL:**

Nome do entrevistado:

Cargo:

Tempo no cargo:

Data da entrevista: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

Início: \_\_\_\_\_ Término: \_\_\_\_\_

**1 DADOS PESSOAIS DO ENTREVISTADO**

- a) Fale um pouco da sua trajetória profissional até sua chegada no local de trabalho no qual se encontra.
- b) Localização da atividade profissional (Breve descrição do cargo/função).
- c) Formação acadêmica.
- d) Idade.

**1.1 Questionário para os Trabalhadores do SUAS que atuam na área de planejamento/gestão da política de assistência social do Município de Florianópolis, SC.**

**2 VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL E GESTÃO DO SUAS**

**2.1 CONTEÚDO**

- a) Ao longo de sua trajetória profissional, como você observou, analisou a inserção e a atuação do setor de planejamento na Secretaria Municipal de Florianópolis?
- b) Como se deu esse processo? Que fatores foram determinantes para a consolidação e o funcionamento do setor de planejamento e quais os principais desafios para a efetivação do planejamento da política de assistência social?
- c) Em que momento da gestão municipal do SUAS se inicia a Vigilância Socioassistencial? Como o trabalho da vigilância contribui com a gestão da política de assistência social do município?



- d) Quais são os principais objetivos e funções da vigilância socioassistencial no planejamento das ações na política de assistência social? Quais os principais desafios encontrados para se efetivar esses objetivos?
- e) Quais são os principais instrumentos e ferramentas utilizados pela vigilância socioassistencial e de que maneira eles contribuem para o planejamento, avaliação e monitoramento da política de assistência social?
- f) Quais são as principais ações e estratégias pensadas pela Vigilância Socioassistencial quanto ao fluxo institucional de coleta das informações dos diferentes serviços da política de assistência social?
- g) Quais são os principais desafios encontrados para a efetivação da Vigilância Socioassistencial no Município de Florianópolis?

### APÊNDICE C – Quadro de Análise de Entrevistas

<b>Identificação</b> (do entrevistado Nome da pessoa, profissional e/ou instituição e Código do entrevistado).	<b>Coloque aqui os dados importantes dos entrevistados: idade, grau de escolaridade, função/atividade profissional:</b>		
<b>1ª QUESTÃO:</b> Coloque a pergunta do roteiro de entrevistas			
<b>Entrevistado</b>	<b>Resposta do entrevistado</b>	<b>Ideias-chave</b>	<b>Palavras-chave</b>
Código do Entrevistado	Copie a resposta literal dada pelo entrevistado	Aqui a primeira análise das principais ideias-chaves que estão relacionadas com a resposta	Aqui em palavras-chave, quais as palavras, conceitos, categorias são identificadas a partir das ideias-chave. Lembrando que as duas colunas se referem à análise do pesquisador sobre as respostas dos sujeitos entrevistados e que precisam estar ancoradas no tema de estudo proposto

## APÊNDICE D – Termo de Consentimento Livre Esclarecido

Título da Pesquisa: Vigilância Socioassistencial: Contribuições e desafios para o planejamento da Política de Assistência Social no Município de Florianópolis, SC.

Eu, \_\_\_\_\_ abaixo assinado, forneço meu consentimento livre e esclarecido para participar como voluntário(a) da pesquisa de trabalho de conclusão de curso, sob a responsabilidade de Juliana Pires Fritzen, acadêmica da Universidade Federal de Santa Catarina, e da Professora Doutora Rúbia dos Santos, orientadora da pesquisa.

Assinando este Termo de Consentimento, estou ciente de que:

- 1) O objetivo principal da pesquisa é conhecer a percepção dos trabalhadores do SUAS sobre os limites e desafios vivenciados pela Vigilância Socioassistencial para o planejamento da política de assistência social no município de Florianópolis, SC.
- 2) Tenho a liberdade de recusar a participar da pesquisa em qualquer fase, sem qualquer prejuízo a minha pessoa.
- 3) Os dados pessoais dos participantes serão mantidos em sigilo e os resultados obtidos com a pesquisa serão utilizados apenas para alcançar os objetivos do trabalho, incluindo a publicação na literatura científica especializada.
- 4) Não terei benefícios diretos participando deste trabalho, mas estarei contribuindo para a produção de conhecimento científico que poderá trazer benefícios de uma maneira geral à sociedade.

---

Assinatura do participante

---

Assinatura do pesquisador

- 5) Os registros escritos e gravados permanecerão em poder do pesquisador e não serão divulgados na íntegra.
- 6) Poderei entrar em contato com os pesquisadores sempre que julgar necessário. Com a acadêmica Juliana Pires Fritzen, pelo telefone (48) 96583701, ou com a professora Rúbia dos Santos, pelo telefone (48) 91199850, bem como com o CEPSH (Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos), pelo endereço: Biblioteca Universitária Central – Setor de Periódicos (térreo), pelo telefone (48) 3721-9206, ou por *e-mail*: cep.propesq@contato.ufsc.br.
- 7) Estou ciente da necessidade de assinar e rubricar as duas páginas deste Termo.
- 8) Obtive todas as informações necessárias para poder decidir conscientemente sobre a minha participação na referida pesquisa.
- 9) Este Termo de Consentimento é feito em duas vias, de maneira que uma permanecerá em meu poder e a outra com os pesquisadores responsáveis.

Cidade: \_\_\_\_\_ Data: \_\_\_\_\_ de 2013.

\_\_\_\_\_  
Assinatura do participante

\_\_\_\_\_  
Assinatura do pesquisador

## ANEXOS

## ANEXO A – Plano de Metas da Secretaria Municipal de Assistência Social

Plano de Metas – Secretaria Municipal de Assistência Social					
Principais Ações					
Serviço/Unidade	Metas	Fonte de Recursos	2014	2015	2016
Proteção Social Básica					
1. Construção de CRAS	Construção de 02 unidades	Recursos estaduais e terreno do município	-	01	01
2. Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV para Crianças e Adolescentes	Ampliação de uma Unidade por ano	Recursos municipais, estaduais e federais	01	01	01
3. Implantação dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV para Idosos	Provisão de espaço físico e equipamentos para implantação de 07 SCFV nos territórios dos CRAS	Recursos municipais e federais	02	02	03
4. Implementação do Programa de Apoio aos Grupos de Idosos (100 grupos/4.500 idosos)	- Apoio ao lanche (mensal); apoio às atividades artesanais (bimensal); apoio a passeios (anual); - Tardes culturais; eventos comemorativos. - Apoio às atividades físicas e recreativas.	Recursos municipais	100 grupos	100 grupos	100 grupos
Proteção Social Especial de Média Complexidade					
5. Construção do CREAS no continente	Construção de 01 unidade	Recursos estaduais e terreno do município	-	01	-
6. Construção de Centro Dia para Pessoa Idosa com dependência	Construção de 01 unidade	Recursos estaduais e terreno do município	-	-	01
7. Reforma e adaptações (acessibilidade) do CREAS Ilha	Reforma da unidade	Recursos federais e municipais	Reforma	-	-
8. Reforma e adaptações (acessibilidade) do	Reforma da unidade	Recursos municipais/parcerias	01	-	-

Centro Pop					
9. Campanha de sensibilização contra o Trabalho Infantil e a Exploração Sexual	Organização de uma campanha/evento anual	Recursos federais e municipais	01 evento	01 evento	01 evento
<b>Proteção Social Especial de Alta Complexidade</b>					
10. República para Jovens	Implantação de Serviço de Acolhimento em República para jovens egressos de abrigos	Recursos federais, estaduais e municipais	-	01	-
11. República para Adultos procedentes de Unidades de Acolhimento para População em Situação de Rua	Implantação de Serviço de Acolhimento em República (em processo implantação por entidade socioassistencial conveniada)	Recursos federais, estaduais e municipais	01	-	-
12. Casa de Passagem para Moradores em Situação de Rua	Implantação de Serviço de Acolhimento na modalidade de Casa de Passagem para moradores em situação de rua	Recursos federais, recursos estaduais e municipais	-	01	-
13. Residência Inclusiva	Implantação de Serviço de Acolhimento em Residência Inclusiva para jovens e adultos com deficiência física	Recursos federais, estaduais e municipais	-	-	01
<b>Benefícios Socioassistenciais e Transferência de Renda</b>					
14. Regulação dos benefícios eventuais (Projeto de Lei) e ampliação das modalidades de benefícios	Elaboração de Minuta de Lei e encaminhamento à Câmara Municipal de Vereadores	Recursos Municipais	Projeto de Lei	-	-
15. Implantação do Cartão Alimentação	Licitação de empresa para confecção dos cartões e gerenciamento do sistema	Recursos Municipais	Licitação	-	-
<b>Planejamento, Monitoramento e Gestão da Informação</b>					
16. Implantação de Sistema Informatizado	Informatização da Secretaria, para assegurar o monitoramento e avaliação os serviços, produção de relatórios.	Recursos municipais e parcerias	Sist. Infor.	-	-
17. Estruturação do Departamento de Vigilância Socioassistencial	Implantação do setor responsável pelo acompanhamento de indicadores de	Recursos municipais e federais	Depto VS	-	-

	vulnerabilidade e risco da população do município				
18. Estruturação da Gerência de Gestão do Trabalho	Estruturação da Gestão do Trabalho responsável pela Educação Permanente dos Trabalhadores do SUAS e outras ações, além do trabalho do RH	Recursos federais e municipais	Gestão Trab.	-	-
Outras Ações					
19. Implantação do 4º Conselho Tutelar	Estruturação de um Conselho Tutelar para a Região do Sul da Ilha	Recursos federais e municipais	Cons. Tutelar	-	-
20. Projeto de Lei das Funções Gratificadas com Recursos Federais	Elaboração da Minuta e encaminhamentos ao Comitê Gestor/Gabinete	Recursos federais	Projeto de Lei	-	-